R. KOBATSCH

POLITICA ECONOMICA INTERNAZIONALE

BIBL.CA DI SCIENZE MOD.NE N.RO 60
FRATELLI BOCCA EDITRI

A (44)

245

44

POLITICA ECONOMICA INTERNAZIONALE

RODOLFO KOBATSCH

POLITICA ECONOMICA
INTERNAZIONALE

Traduzione dal tedesco

DEL

Dott. GUIDO PILATI

MILANO TORINO ROMA
FRATELLI BOCCA EDITORI

Depositario per la Sicilia: ORAZIO FIORENZA - PALERMO.
Deposito per Napoli e Provincia: SOCIETÀ COMMERCIALE LIBRARIA - NAPOLI
ITALIAN BOOK COMPANY - NEW JORK.

1912

HF
1401
K73b6

PROPRIETÀ LETTERARIA

Torino — Vincenzo Bona, Tipografo di S. M. (11676).

INTRODUZIONE.

La politica economica internazionale come disciplina indipendente.

Non è lieve impresa il trattare, entro i limiti di un volume come questo, tutta l'enorme mole di materia che rientra nell'àmbito del movimento economico internazionale e della sua politica; l'autore ben lo comprende. Ma egli è stato spinto all'opera dal desiderio di rispondere ad un'esigenza della scienza, la quale richiede un'elaborazione, un'esposizione sintetica e sistematica, secondo un concetto unitario, dei problemi che interessano le relazioni economiche dei paesi tra loro e che furono trattati sinora singolarmente.

Qual'è il còmpito della scienza della politica economica internazionale?

Rilevare, raccogliere ed esaminare attentamente tutti i fenomeni del movimento economico internazionale, in tutte le sue esplicazioni, e gli atteggiamenti della sua politica; indagare e studiare l'intimo nesso che v'è tra le varie manifestazioni di questo movimento, il progressivo sviluppo di esso, i fattori e le tendenze della sua evoluzione, e le varie fasi evolutive attraverso le quali la sua politica si è svolta: tale è il campo della nuova scienza che si occupa dei rapporti economici internazionali, la quale già da lungo tempo avrebbe dovuto essere elevata al grado di disciplina indipendente.

Quanto al metodo, l'autore è giunto alla conclusione che ad una spiegazione soddisfacente dei principali problemi della politica economica internazionale non si può giungere che seguendo il metodo

storico-evoluzionistico. Sulla scorta di questo egli tenta un'analisi sistematica dei concetti fondamentali della nostra disciplina: partendo dall'elemento primo che forma oggetto dell'indagine, l'unità economica nazionale (*Nationalwirtschaft*), di cui si chiariscono il concetto e le caratteristiche, l'autore esamina le differenze che naturalmente e storicamente si sono determinate nella potenzialità delle varie unità economiche, le cause dell' origine e dello sviluppo del movimento economico reciproco delle varie unità economiche, nelle sue varie forme, cioè studia tanto il movimento di persone (movimento di viaggiatori di commercio, di forestieri, di emigrazione e d'immigrazione) quanto il commercio di cose (capitali e merci); tratta il problema: come il movimento economico faccia sorgere dei contrasti d'interessi (conflitti), esaminando i mezzi con cui gli interessi opposti cercano di farsi valere, e come d'altro canto quel movimento promuova la tendenza a una comunione d'interessi, che si cerca di attuare mediante atti d'intesa internazionale. Infine l'autore tenta di indagare quale tendenza generale segua l'evoluzione del movimento economico internazionale e della sua politica; studia la possibilità di scoprire le cause, i fattori di essa e di determinarne i varî stadî e le loro caratteristiche; i motivi per cui sono sorti i varî sistemi di politica economica e poi ciascuno alla sua volta è tramontato, e dà le ragioni per le quali ogni sistema ha un valore relativo alle condizioni dell'epoca, e per cui alcuno non può esser considerato come avente valore di legge generale.

In base a questo studio fatto con metodo storico-evoluzionistico si conclude che con lo svolgersi delle relazioni economiche internazionali, mentre le cause di conflitto si fanno più numerose, d'altra parte contemporaneamente si rafforza e si generalizza sempre più la coscienza della comunione anzichè dell'antitesi degli interessi fra un paese e l'altro, e si fa sentire sempre maggiormente il bisogno di venire a degli atti d'intesa internazionale. Cosicchè è a prevedere che, con ogni probabilità, il principio della comunanza d'interessi troverà applicazione continuamente più estesa.

Che questa previsione sia giustificata lo si deduce dai seguenti fenomeni che si riscontrano nello sviluppo del movimento economico internazionale: esso non solo diventa più intenso e più complesso ma attenua a poco a poco le differenze di potenzialità delle varie economie nazionali; oltre al commercio e al movimento di persone, anche il capitale, e sopratutto i fattori della produzione, tendono a

internazionalizzarsi, sicchè in progresso di tempo i dazî e i premi, che sono le caratteristiche più marcate della tendenza al conflitto d'interessi, si dimostreranno superflui od economicamente dannosi.

V'è poi un altro fatto che aiuta l'evoluzione in questo senso: la divisione politica ed economica del globo va assestandosi sempre più, e in un tempo non molto lontano non vi sarà alcun territorio da conquistare o da dischiudere alla civiltà con la forza, cosicchè non resterà aperto il campo che alla penetrazione pacifica. Quando le principali Potenze abbiano trovato il loro equilibrio, ogni ragionevole motivo atto a far sorgere dei conflitti acuti viene a mancare; quanto ai piccoli Stati, questi si trovano anche attualmente in condizioni di dipendenza economica, e in taluni casi persino politica, dalle grandi Potenze.

Così politica estera ed economica sono in intimo nesso fra loro; l'internazionalizzazione delle relazioni economiche apre la via a quella delle relazioni politiche ed elimina a poco a poco le cause da cui traggono la loro origine i conflitti internazionali d'interessi.

***

Le relazioni reciproche in cui stanno fra loro gli elementi primi del movimento economico internazionale, le unità economiche nazionali, vanno continuamente moltiplicandosi; il commercio di cose e il movimento di persone aumentano progressivamente, e la politica sia interna sia estera risente sempre più l'influenza della politica economica. Questo complesso di fenomeni di varia natura, non che tutte le questioni di diritto e di fatto che vi si riferiscono, possono appena essere sfiorati da un solo individuo, quand'anche si occupi esclusivamente e per professione di politica economica. Le difficoltà che si oppongono a chi voglia scientificamente dominare tutto il vasto campo della politica economica internazionale sono varie, ed è appunto perciò che si sente il bisogno di un'esposizione sistematica e complessiva e di una spiegazione generale dei principali problemi che la interessano, per impedire che le ricerche scientifiche particolari continuino ad accrescere la massa già enorme di un materiale di studî fatti senza unità d'indirizzo, senza un piano generale prestabilito. Perciò sarà fissato quanto è più possibile chiaramente

il quadro entro il quale lo studio di dettaglio deve svolgersi secondo una mèta e con una direttiva ben definite.

Sono parecchie le ragioni che persuasero l'autore della necessità di elevare la scienza della politica economica internazionale al grado di disciplina indipendente.

La politica del movimento economico internazionale, cioè delle relazioni delle unità economiche nazionali fra loro, ha preso, accanto e di fronte alle altre branche dell'economia, una così grande importanza, che non possono bastare la trattazione e l'insegnamento della teoria e della politica del movimento economico internazionale fatti di sfuggita, come se si trattasse di una branca, di un capitolo dell'economia generale.

Tale inconveniente porta degli effetti nocivi sia dal lato pratico che da quello teorico. Già un fatto, una ragione esteriore giustificherebbe l'elevazione della politica economica internazionale a disciplina indipendente. Infatti non soltanto l'oggetto stesso di questa scienza, i cui elementi costituiscono una mole che si allarga indefinitamente, ma anche tutta una letteratura sta a dimostrare che il campo è abbastanza vasto per essere studiato, trattato e fatto oggetto d'insegnamento da persone aventi una coltura scientifica specializzata.

Gli interessi economici di un numero sempre maggiore di abitanti di uno Stato vengono a contatto con crescente intensità cogli interessi dei cittadini di altri paesi; la dipendenza reciproca delle varie economie nazionali aumenta continuamente; le questioni di carattere economico internazionale occupano assai più di prima l'attività dei Parlamenti, della stampa e servono di piattaforma a importanti lotte politiche e pubbliche discussioni; quasi tutti gli Stati posseggono degli organi speciali per il servizio di informazioni economiche all'estero ed è in progressivo aumento il numero delle istituzioni pubbliche e private destinate ad occuparsi di problemi generali o speciali relativi alla politica economica internazionale, specialmente della preparazione delle tariffe doganali e dei trattati di commercio, di promuovere l'esportazione, la colonizzazione e l'emigrazione, il movimento dei forestieri, ecc. Di fronte a un sì enorme cumulo di fatti e fenomeni non è raccomandabile la formazione di un centro scientifico di studî, al quale coloro che son chiamati a occuparsi di simili questioni e gli interessati stessi possano rivolgersi per ottenere informazioni e notizie imparziali, oggettive?

Ecco uno dei còmpiti della nostra scienza concepita come scienza indipendente.

La letteratura che si occupa di fenomeni riguardanti il movimento economico internazionale e la sua politica si è dimostrata in gran parte inadatta allo scopo. V'è una letteratura abbondante, ricca — fin'anche troppo — ma non ha affatto carattere rigorosamente scientifico. Già per questo motivo l'esposizione sintetica delle linee fondamentali della politica economica internazionale è una necessità pratica e teorica che si fa sentire sempre più. Intorno ai varî problemi della nostra scienza si fanno ogni anno numerossime pubblicazioni; prendere conoscenza di tutto questo materiale, comprese le discussioni parlamentari, i resoconti dei congressi, ecc. diventa sempre più difficile e occorrerebbero delle biblioteche apposite con impiegati specialisti in materia.

Chi ha avuto occasione di seguire attentamente e con occhio critico la letteratura e i dibattiti intorno a questioni politico-doganali, sa bene che difficilmente, malgrado un esame accurato, si arriva ad una conclusione, a un risultato soddisfacente: si trovano ad ogni piè sospinto ripetizioni e variazioni sul medesimo tema, tautologie, false astrazioni, generalizzazioni in luogo di prove e di dimostrazioni, con deduzioni errate perchè derivate da un materiale statistico manchevole o usato tendenziosamente.

Costituiscono delle onorevoli eccezioni gli scritti di alcuni vecchi mercantilisti, cioè i primi autori che scrissero di politica commerciale, poi le opere di F. Quesnay, di Adamo Smith e di David Ricardo e infine i lavori dell'americano Alessandro Hamilton e del suo seguace Federico List. Quesnay, Smith e List sono le principali colonne dell'edificio ancora incompiuto di una *scienza* della politica economica internazionale. Ma, eccettuati questi e pochi altri scrittori, la maggior parte delle pubblicazioni sono di carattere polemico o riferiscono puramente e semplicemente dati e fatti; rarissime sono le opere che penetrano nella materia trattata, che cercano di darne una spiegazione *scientifica*, di dar modo al lettore di formarsi un'idea chiara intorno ai concetti fondamentali della nostra disciplina.

Ma gli studiosi giustamente pretendono che la scienza insegni loro il modo di trovare una soluzione anche dei problemi più difficili; ed è persino nell'interesse dello Stato che i cittadini siano in grado di formarsi da sè una opinione intorno alle questioni di

politica economica internazionale anzichè dar facile ascolto ai parolai interessati, senza valutare il *pro* e il *contra*. E v'è di più. L'ignoranza porta con sè l'indolenza, la noncuranza. Ora, contribuisce forse allo sviluppo economico, al progresso di un paese il fatto che i suoi cittadini aspettino aiuto e salvezza soltanto dall'intervento dello Stato e dalle leggi, invece che cercare i mezzi di difesa, di aiuto nella propria attività ed energia, nello spirito d'intraprendenza, nella libera associazione? Non occorre dimostrare che è destinato ad uno sviluppo più celere e più prospero quello Stato i cui abitanti sono meglio istruiti, sanno meglio far uso e trar profitto dalle forze individuali e collettive; un tale Stato avrà anche nell'àmbito delle sue relazioni economiche con l'estero i migliori successi e farà la migliore politica economica.

***

Le opinioni che si hanno intorno ai problemi politico-economici sono ancora assai vaghe, confuse o errate. Ciò dipende dal carattere di unilateralità e superficialità, dalla mancanza di fondamento e di indirizzo scientifico della letteratura in materia. Diamo un esempio: Il movimento economico moderno ha grandemente " avvicinato „ l'una all'altra le nazioni, sta bene; ora, questo avvicinamento si fa apparire tale che certi Stati, secondo le affermazioni contenute in un'infinità di opuscoli, di articoli di giornale, ecc., sono addirittura " inondati „ dalle importazioni di altri paesi, cioè vengono a trovarsi in una condizione di dipendenza economica rovinosa.

Nel fare tale ragionamento però si dimentica totalmente che questo fenomeno — quand'anche si verificasse in proporzioni disastrose — è vicendevole, che i popoli " avvicinati „ dalla moderna civiltà si trovano in condizione di dipendenza *reciproca*. Non è che un paese unicamente comperi delle merci e un altro unicamente gliele venda; l'uno e l'altro comperano e vendono allo stesso tempo, fanno scambi reciproci, cercando di sviluppare e di intensificare *vicendevolmente* la cerchia dei loro affari.

Un altro esempio. Gli argomenti pro e contro i dazî sui cereali vengono continuamente ripetuti, senza che gli avversari si do-

mandino, come vuole la logica, se siano d'accordo sulle premesse da cui partono, senza che si cerchi di esaminare la questione dal punto di vista evoluzionistico, che è tanto utile nella indagine scientifica. E così scrittori e oratori sviluppano i loro ragionamenti, dimostrano le loro tesi movendosi in un circolo vizioso di ragionamenti triti e ritriti. Non solo; anche negli scritti che vorrebbero avere carattere scientifico si ama di partire da premesse, da cui la scienza dovrebbe sempre rifuggire, da premesse *politiche*. Persino degli economisti che godono grande riputazione scendono in lizza e si agitano insieme con gli interessati; in tal modo non si giunge certo a delle conclusioni *scientifiche*.

Spesse volte si è osservato che taluni economisti i quali si occuparono di politica economica internazionale partirono, volontariamente o no, da una premessa di carattere nazionale, cioè tennero sempre davanti agli occhi, nelle loro indagini, le condizioni e gli interessi del commercio estero del proprio paese, derivandone dei principî che dovrebbero aver valore universale. Anche dei classici si può dire che fecero così, benchè proprio essi abbiano escogitato quell'*homo œconomicus* universalmente identico, prescindendo dalle qualità e attitudini proprie di ciascun individuo, di ciascun popolo. Infatti, nel costruire le loro teorie generali presero per base l'economia nazionale e il commercio estero del loro paese; analogamente Federico List formulò la sua teoria nazionale dell'economia politica prendendo come punto di partenza la necessità che aveva al suo tempo l'economia nazionale tedesca di misure protettive. Stando così le cose, come possono i singoli interessati formarsi un giusto giudizio intorno alla politica economica internazionale?

La soluzione del problema: " Qual'è la direttiva che deve seguire una sana politica del movimento economico internazionale? „, deve evidentemente cercarsi altrove che non nella pura lotta per la prevalenza di questi o di quegli interessi; e questo " altrove „ non trovasi che nella teoria dell'evoluzione. Se non che l'indagine a base evoluzionistica deve essere a sua volta preceduta da studî esaurienti e veramente scientifici, cioè imparziali e oggettivi. Ora, anche per organizzare questi studî, si richiede una scienza indipendente, la disciplina della politica economica internazionale, poichè la materia a cui essi devono estendersi è talmente ampia che non trova posto nell'àmbito dell'economia generale. Perciò è nell'interesse della teoria come della pratica, della scienza come dello Stato, che si af-

fermi solennemente la necessità di un'indagine profonda sull'oggetto della nuova disciplina, la necessità di studiare oggettivamente i rapporti, le cause, gli effetti, lo sviluppo del movimento economico internazionale, secondo un metodo rigorosamente scientifico, scevro di ogni preoccupazione di parte. Si può giungere a ciò soltanto a condizione che la politica economica internazionale sia elevata a disciplina autonoma, con insegnanti specializzati, con proprî seminari e biblioteche, con un proprio organo di pubblicità. Coloro che si occupassero di questa disciplina avrebbero anzitutto il còmpito di raccogliere, studiare e poi esporre in maniera sistematica e organica tutti i materiali possibili (letteratura antica e moderna, leggi, ordinanze, resoconti parlamentari, inchieste e atti di congressi, ecc.); inoltre di notare le manchevolezze, le lacune delle rilevazioni ufficiali, di trovare i mezzi per colmarle; ancora, codesti studiosi dovrebbero intraprendere dei viaggi d'istruzione e sul posto raccogliere i dati originali, studiare le questioni che interessano la nostra scienza.

Da un punto di vista più generale vi sarebbe qualche altra osservazione da fare a proposito della necessità di trattare la politica economica internazionale come scienza indipendente.

Il campo d'indagine di una scienza non è affatto qualche cosa a sè, isolato da ogni parte. Ogni campo dello scibile è in rapporto con gli altri, tutti dipendono reciprocamente l'uno dall'altro; come nella natura, così anche nell'essere umano e nelle creazioni del suo spirito troviamo sempre una relazione di interdipendenza, di condizionalità. Un fenomeno deriva da un altro ed è a sua volta causa di altri fenomeni.

Ora, si è trovato utile e opportuno di suddividere lo studio di tutto lo scibile in parti distinte; anzi la tendenza alla specializzazione è uno dei principî più fecondi per lo sviluppo della scienza. Ma d'altra parte v'è il pericolo che colui che si dedica ad uno speciale ramo di scienza perda di vista il nesso che esiste fra il suo campo d'indagine e gli altri rami del sapere, o la vita in generale. Cosicchè può accadere ch'egli formuli dei principî che, considerati nell'àmbito della sua disciplina, sarebbero logici, ma che messi in relazione con la vita reale sono errati ed assurdi. Perciò quando sosteniamo la necessità di rendere scienza autonoma la politica economica internazionale non vogliamo affatto isolarla e disconoscere i rapporti naturali che essa ha con quelle

scienze nelle quali ha trovato posto fin qui e da cui per forza di cose si stacca. Noi diciamo che la nostra scienza deve uscire dai confini, divenuti angusti, dell'economia generale, se vuole esistere scientificamente.

La sua autonomia è il risultato di un processo evolutivo naturale. La politica economica internazionale è come una figlia dell'economia politica che essendo giunta all'età matura non ha più bisogno di esser sorretta dalla madre, perchè può andare avanti da sè. Quindi continuerà ad attingere dall'economia politica le nozioni fondamentali sul fenomeno economico e ogni altro dato che la interessi.

La nuova disciplina deve pure cercare di trar profitto dai risultati accertati di altre scienze, sopratutto dalla geografia, dalla etnografia, dal diritto internazionale, dalla storia politica. Ma ciò che particolarmente entra nella sfera della nostra disciplina è la esatta conoscenza di tutto ciò che si fa, che si svolge, che si opina in relazione al movimento economico internazionale, la conoscenza dei varî stadî evolutivi di questo movimento e della sua politica, di tutti gli atteggiamenti che prendono gli interessi incrociantisi delle varie economie nazionali.

Lo studioso deve inoltre conoscere e seguire attentamente lo sviluppo dell'economia nei singoli Stati; egli non deve attenersi a questa o a quella dottrina, ma ricercare e comprendere in una visione unitaria le ragioni determinanti, gli scopi, gli effetti dell'azione politica nel campo delle relazioni economiche internazionali. Per giungere a ciò si richiedono ampie conoscenze, sia generali che speciali, poichè solo possedendo una cultura completa si è in grado di combattere e di sfatare le opinioni e i concetti falsi, e trovare la via ad una giusta spiegazione dei rapporti economici internazionali.

*
* *

Prima di chiudere questa introduzione ci resta a dare una risposta alla domanda che qualche lettore potrebbe farci a mo' di obbiezione: la politica economica internazionale è effettivamente una *scienza*, o non è piuttosto un'*arte*, la quale ha da segnare un

indirizzo all'attività pratica? Infatti molte persone colte, ma incompetenti, che non tengono in troppo gran conto il valore scientifico dell'economia e specialmente della politica economica, obbietteranno che la politica economica internazionale non può formare oggetto di una scienza, ma che può essere considerata soltanto come un'arte, e precisamente come un ramo dell'arte di governo (politica), poichè, secondo costoro, è còmpito della politica economica internazionale di venire a delle conclusioni pratiche.

A questa obbiezione rispondiamo, che la politica economica internazionale pratica da un lato e quella teorica (scientifica) dall'altro sono due forme dell'attività intellettuale ben distinte, quantunque strettamente connesse fra loro.

Come già dicemmo, soltanto il fatto che a datare da parecchi secoli furono scritti innumerevoli libri e altre pubblicazioni intorno a questioni di politica commerciale, giustificherebbe il bisogno che questa enorme letteratura la quale va continuamente ingrossando venga esaminata, vagliata ed esposta in forma sistematica; con ciò la nostra scienza adempirebbe almeno a un còmpito storico-letterario importante.

Tuttavia questa sarebbe soltanto una ragione esteriore; ma la nuova scienza proposta ha diritto di esistere per ragioni intrinseche e ben più profonde: tutto quello che avviene, che si propone, che si tenta, che si fa in materia di politica economica ha bisogno di essere attentamente studiato ed esposto scientificamente, non soltanto perchè unicamente così si può imparare a comprendere la politica economica *pratica* nei motivi, nelle ragioni determinanti, nella sua evoluzione, e si può sottoporla ad una critica oggettiva, ma anche perchè soltanto in base a un'indagine siffatta è possibile di tracciare una linea direttiva sicura della *futura* politica economica pratica.

La pratica ha bisogno della teoria. Ciò che J. Unger scrive a proposito del legislatore di norme giuridiche e del giudice, vale *mutatis mutandis* anche per il legislatore e per l'impiegato amministrativo, in quanto fanno della politica economica: " quando hanno da risolvere un caso concreto, il legislatore e il giudice traggono il loro giudizio anzitutto dal loro sentimento giuridico „ Applicando quest'idea al nostro caso, diremo che il legislatore e chi ha da occuparsi di misure politico-economiche traggono il loro giudizio anzitutto dal proprio concetto, dalle proprie

tendenze scientifiche; soltanto dopo, quando già il primo giudizio è formato, se ne cerca la giustificazione e il fondamento. L'uno e l'altro hanno certamente letto, più o meno, numerosi scritti di politica commerciale, di politica economica, ecc., e si sono formati un concetto, secondo il quale si dirigono nell'agire. Dunque il giudizio formato non è altro che il risultato, la reminiscenza di tutto ciò che è stato letto, udito, percepito. In tal modo adunque la politica economica pratica si connette costantemente con la politica economica teorica; si deve dunque riconoscere che quest'ultima ha ben diritto di esistere.

Ciò che fin'ora ha reso difficile la esatta intelligenza della politica economica internazionale è la confusione che si è fatta tra *dottrina* e *politica*. Quando si tratta di esporre la politica economica di una data epoca o di un dato paese si ricorre naturalmente alle opinioni e ai motivi determinanti degli uomini di Stato, degli interessati, ecc. Ora, l'indagine scientifica è turbata dal fatto che molti autori già *a priori* esaminano criticamente, in base alle loro tendenze, tali opinioni e motivi, e in tal modo fanno essi stessi della politica economica. Battendo questa via è impossibile arrivare ad una esposizione oggettiva della politica economica internazionale, tal quale essa *è*; poichè il critico la confonde con la politica economica quale, a suo modo di vedere, *dovrebbe essere*. Lo scienziato ha bensì da esaminare attentamente tutte le ragioni che si fanno valere pro e contro un dato provvedimento in materia; deve bensì ricercare se i provvedimenti hanno prodotto gli effetti sperati e tentar di scoprire le insidie che si nascondono nei sillogismi artificiosi, nei sofismi, ma deve d'altra parte sempre mantenersi sul terreno della più completa obbiettività.

Per teoria o scienza della politica economica internazionale non si deve intendere adunque lo sterile tentativo di studiare dazî, trattati di commercio, movimento migratorio, commercio di capitali, ecc., come rapporti di per sè stanti, isolati dalla vita reale, sulla base di principî generali o astratti. Al contrario, non è la pratica che ha da esser modellata sulla teoria, ma questa che deve esser formulata secondo quella. Anche qui il còmpito della scienza non è altro che quello di giungere alla spiegazione dei fenomeni attraverso l'osservazione, lo studio dei fatti; quello di fissare quei principî generali che risultano dai fatti stessi e che servono come linea direttiva per la pratica.

***

Riassumendo diremo che la teoria della politica economica internazionale comprende due elementi: Da un lato i principî fondamentali, ai quali e statisti, e politici pratici, e interessati si ispirano, e in base ai quali uniformano la loro linea di condotta politico-economica rispetto all'estero; dall'altro le leggi o i principî che si possono trarre dall'atteggiamento che prendono in materia di politica economica i singoli individui e i popoli nelle varie epoche. Nel primo caso la teoria è il *prius*, la pratica il *posterius*; nel secondo il campo di ricerca è l'attività pratica e di qui si trae la teoria. Ora si domanderà: in ambedue i casi la teoria non è forse una sola e medesima cosa? No! L'atteggiamento e i provvedimenti che prende chi fa della politica pratica possono essere teoricamente non giusti, anzi spesse volte sono influenzati da tendenze particolariste o del momento e rappresentano la tutela di interessi unilaterali. È nel secondo caso che si tratta della teoria vera e propria.

In tempi più remoti l'influenza delle teorie economiche sulla pratica è stata assai più grande che non all'epoca nostra. Ad. Smith, Roberto Malthus e più tardi Federico List e Carlo Marx hanno esercitato coi loro scritti, con le loro teorie, un'influenza profonda e durevole sulla politica economica, cioè sulle idee, convinzioni, tendenze dell'opinione pubblica in proposito e sulle emanazioni di essa (legislazione, organizzazione), tanto all'epoca loro quanto in tempi assai posteriori.

Ma chi potrebbe oggi fra gli economisti viventi nominarne uno il quale abbia nell'economia pratica un'importanza egualmente grande? Donde deriva questo regresso? — Gli economisti da un lato si sono occupati troppo di questioni astratte e metodologiche, di cui la pratica poco si cura; dall'altro hanno affacciato un cumulo di opinioni disparate facendo troppe distinzioni teoriche. Inoltre si è fatta relativamente troppa analisi e troppo poca sintesi.

Un'altra ragione che ha indebolito l'influenza della scienza sulla politica è che più d'un economista si è messo a servizio di un partito, di un gruppo d'interessati per sostenerne con la sua autorità le vedute politico-economiche. Con ciò la scienza si scredita.

Può la politica economica riacquistare l'antica influenza? E come? L'autore non vorrebbe dare una risposta assolutamente negativa. Certo, non è cosa facile riacquistare l'egemonia perduta. Ciò ad ogni modo presuppone che la politica economica ritorni su sè stessa, e divenuta di nuovo completamente indipendente, esamini tutti i fenomeni che ne formano l'oggetto come un tutto vivo e reale; che abbandoni le categorie prestabilite e le teorie dominanti di questa o di quella epoca per studiare invece l'evoluzione economica e quella dei rapporti economici internazionali.

Soltanto allora le scienze economiche e le varie discipline connesse (economia politica generale, politica economica, scienza delle finanze, le varie branche della politica economica, e in particolare la dottrina del movimento economico internazionale e della sua politica), riprenderanno sulla vita pratica l'antica influenza.

Il presente libro è ben lungi dal trattare esaurientemente la scienza delle relazioni economiche internazionali. Esso vuole soltanto studiare i problemi fondamentali di questa disciplina, e sopratutto aiutare il lettore a formarsi una concezione unitaria, comprensiva dei multiformi e complessi rapporti politico-economici internazionali.

Sulla base del metodo d'indagine seguìto in questo libro si dovrebbero preparare e organizzare le altre parti della nuova scienza. Tali parti sarebbero secondo noi: il sistema della politica economica internazionale, il quale avrebbe da trattare e da esporre, nel loro nesso storico-evoluzionistico, tutti i concetti e la terminologia della politica economica teorica e pratica; poi la parte speciale che dovrebbe studiare la politica economica internazionale dei singoli Stati, delle singole economie nazionali secondo il metodo storico-evoluzionistico.

Molto si è fatto in tutto questo campo, ora occorre dare una dottrina organica, sintetica.

La nostra opera è da considerare come un tentativo di portare un contributo a tale lavoro di sistemazione e di sintesi.

INDICE

INTRODUZIONE.

La politica economica internazionale come disciplina indipendente . . . . . *Pag.* v

CAPITOLO I.

Analisi del concetto di " politica economica internazionale ".

§ 1. — Politica economica e politica commerciale . . . . „ 1
§ 2. — Soggetti della politica economica internazionale . . „ 5
§ 3. — Oggetto della politica economica internazionale . . „ 7
§ 4. — Attributi della politica economica internazionale . . „ 9
§ 5. — Mezzi della politica economica internazionale . . . „ 10
§ 6. — Scopo della politica economica internazionale . . . „ 11
§ 7. — Definizione . . . . . „ 12

CAPITOLO II.

Metodi.

A) *Premesse metodologiche*
§ 1. — L'indagine scientifica . . . . . „ 13
B) *Metodi della politica economica.*
§ 2. — Metodo induttivo e metodo deduttivo . . . . . „ 17
§ 3. — Altri metodi . . . . . „ 19
§ 4. — Metodi statistici . . . . . „ 21
§ 5. — a) Statistica del commercio estero . . . . . „ 23
§ 6. — b) Applicazione della statistica del commercio estero . „ 26
§ 7. — c) I dati della statistica del commercio estero . . . „ 29
§ 8. — d) Statistica delle altre specie di traffici . . . . „ 33

§ 9. — e) Rilevazione del movimento internazionale di persone: movimento di emigranti, di viaggiatori di commercio, di forestieri, ecc. . . . . *Pag.* 38
§ 10. — L'induzione empirica . . . . . „ 41
§ 11. — La monografia . . . . . „ 45
§ 12. — Metodo deduttivo . . . . . „ 47
§ 13. — a) Gli economisti classici . . . . . „ 49
§ 14. — b) La teoria dei costi comparati . . . . . „ 51
§ 15. — c) Osservazioni critiche . . . . . „ 53
§ 16. — d) L'errore metodologico dei classici . . . . . „ 56
§ 17. — Il metodo storico-evoluzionistico . . . . . „ 59

CAPITOLO III.

Concezione storico-evoluzionistica della politica economica internazionale.

A) *Premesse sul metodo storico-evoluzionistico.*
§ 1. — La dottrina di Herbert Spencer . . . . . „ 63
B) *Applicazione della teoria dell'evoluzione alla politica economica internazionale*
§ 2. — L'evoluzione economico-sociale . . . . . „ 67
§ 3. — I varî stadi evolutivi . . . . . „ 70
C) *Analisi dei concetti fondamentali della politica economica internazionale.*
§ 4. — Le economie nazionali . . . . . „ 72
§ 5. — Differenziazione delle economie nazionali . . . . . „ 76
§ 6. — a) L'organizzazione della produzione . . . . . „ 79
§ 7. — b) Stato agrario e Stato industriale . . . . . „ 81
§ 8. — c) Il fattore operaio . . . . . „ 82
§ 9. — I rapporti economici internazionali . . . . . „ 84
§ 10. — a) Le prime origini del movimento economico internazionale . . . . . „ 85
§ 11. — b) Le relazioni economiche fra i primi Stati . . . . „ 87
§ 12. — Evoluzione del movimento economico internazionale. — a) Il principio del conflitto d'interessi . . . . . „ 90
§ 13. — Evoluzione del movimento economico internazionale. — b) Il principio della comunanza d'interessi . . . . . „ 92
§ 14 — Caratteristiche dell'evoluzione del movimento economico internazionale . . . . . „ 94

CAPITOLO IV.

Il movimento economico internazionale. — Le persone.

§ 1. — Sviluppo del movimento di persone . . . . . „ 96
§ 2. — Casi di conflitto nel movimento internazionale di persone „ 97

§ 3. — I diritti dello Stato e il movimento internazionale di persone . . . . . *Pag.* 100
§ 4. — I diritti degli stranieri . . . . . „ 105
§ 5. — L'emigrazione . . . . . „ 106
§ 6. — La politica dell'emigrazione . . . . . „ 110
§ 7. — La politica dell'immigrazione . . . . . „ 113
§ 8. — Necessità di regolare con norme internazionali l'emigrazione e l'immigrazione . . . . . „ 116

CAPITOLO V.

Il movimento economico internazionale. — Le cose.

§ 1. — I mezzi di comunicazione e di trasporto e la loro evoluzione. — a) Cenni storici . . . . . „ 119
§ 2. — b) I mezzi di trasporto e la politica doganale . . . . „ 121
§ 3. — c) Comunione d'interessi nel traffico . . . . . „ 126
§ 4. — d) Il traffico marittimo e il suo carattere internazionale „ 129
§ 5. — e) L'importanza dei cavi sottomarini per il commercio internazionale . . . . . „ 131
§ 6. — Il commercio internazionale dei capitali . . . . . „ 132
§ 7. — Il traffico internazionale di merci e la sua politica . . „ 136

CAPITOLO VI.

Politica doganale.

A) *Premesse sulla politica doganale.*
§ 1. — Cenni generali . . . . . „ 139
B) *Effetti dei dazî.*
§ 2. — Posizione del problema . . . . . „ 148
§ 3. — Se il dazio sia sopportato dall'interno o dall'estero . . „ 150
§ 4. — I grandi mercati interni . . . . . „ 151
C) *Argomenti in favore dei dazî.*
§ 5. — Il protezionismo e le sue basi . . . . . „ 154
§ 6. — Dazî d'incoraggiamento . . . . . „ 155
(Dazî diretti a far sorgere industrie non ancora formatesi).
§ 7. Dazî di rafforzamento . . . . . „ 159
(Dazî diretti a sostenere le industrie esistenti).
§ 8. — Dazî di pareggiamento . . . . . „ 161
(Dazî diretti a compensare il maggior costo di produzione delle industrie nazionali di fronte a quelle estere).
§ 9. — La tesi politico-finanziaria . . . . . „ 165
§ 10. — La tesi patriottica . . . . . „ 166
D) *Dei dazî agrarî.*
§ 11. — I dazî agrarî e i salari . . . . . „ 167
§ 12. — Prodotti agricoli e prodotti industriali . . . . . „ 170
§ 13. — Produttori e consumatori . . . . . „ 173

E) *Argomenti contro i dazî.*
§ 14. — Osservazioni preliminari . . . . . *Pag.* 178
§ 15. — Argomenti storico-letterarî . . . . . „ 182
§ 16. — Ragioni formali . . . . . „ 183
§ 17. — La divisione internazionale del lavoro . . . . . „ 184
§ 18. — Effetti del dazio sulla domanda . . . . . „ 186
§ 19. — I dazî e l'esportazione . . . . . „ 186
§ 20. — I dazî e le varie categorie di interessati . . . . „ 187
§ 21. — I dazî preferenziali e il traffico di perfezionamento . „ 189
§ 22. — I premi d'esportazione . . . . . „ 191
F) *Le coalizioni capitalistiche e i dazî.*
§ 23. — I cartelli, i *trusts*, ecc., e la politica doganale . . „ 191
§ 24. — Forniture all'estero a prezzi ribassati — *dumping* . . „ 193
§ 25. — Il *dumping* e l'interesse dell'economia nazionale . . „ 198
§ 26. — Mezzi per combattere l'azione dei cartelli . . . . „ 201
§ 27. — Internazionalizzazione della produzione e della vendita . „ 204
§ 28. — a) Le cause dell'internazionalizzazione della produzione „ 209
§ 29. — Conclusione sulla politica doganale in rapporto alle coalizioni industriali . . . . . „ 213

CAPITOLO VII.

Leggi dell'evoluzione della politica economica internazionale.

§ 1. — Introduzione . . . . . „ 216
§ 2. — La legge della relatività . . . . . „ 218
§ 3. — Mutamento e persistenza . . . . . „ 219
§ 4. — Differenziazione e integrazione . . . . . „ 221
(Conflitto d'interessi e comunione d'interessi).
§ 5. — Cause dell'evoluzione della politica economica internazionale . . . . . „ 223
a) Dati elementari.
§ 6. — Cause dell'evoluzione della politica economica internazionale . . . . . „ 224
b) Fattori evolutivi.

CAPITOLO VIII.

Stadî evolutivi della politica economica internazionale.

§ 1. — Premesse . . . . . „ 230
§ 2. — La legge di List . . . . . „ 232
§ 3. — Le basi di una legge della evoluzione economica internazionale . . . . . „ 236
§ 4. — Sintesi dei varî stadî evolutivi delle relazioni economiche internazionali . . . . . „ 239
§ 5. — Il monetarismo . . . . . „ 243
§ 6. — Il mercantilismo . . . . . „ 244

§ 7. — Il liberalismo economico . . . . . *Pag.* 250
§ 8. — Il nazionalismo economico . . . . . „ 257
§ 9. — Continentalismo ossia difesa politico-economica continentale . . . . . „ 265
§ 10. — a) Difesa economica dell'America . . . . . „ 266
La politica continentalista dell'unione nord-americana.
La ferrovia transamericana . . . . . „ 269
Il canale di Panama . . . . . „ 270
Il mercato americano e l'Europa . . . . . „ 271
§ 11. — b) Difesa economica dell'Europa . . . . . „ 273
Il " pericolo americano „.
Tentativi di un'azione continentalista europea . . . . . „ 276
Le relazioni commerciali tra l'Europa centrale e gli Stati Uniti „ 278
1) Importazione dagli Stati Uniti . . . . . „ 279
2) Esportazione negli Stati Uniti . . . . . „ 280
§ 12. — L'imperialismo . . . . . „ 284
L'imperialismo britannico . . . . . „ 285
§ 13. — Politica coloniale . . . . . „ 290
§ 14. — Internazionalizzazione politico-economica . . . . . „ 297

CAPITOLO IX.

Internazionalismo ossia il sistema delle intese internazionali.

A) *Gli atti d'intesa internazionale.*
§ 1. — Introduzione . . . . . „ 302
§ 2. — Comunione d'interessi nelle relazioni economiche internazionali . . . . . „ 304
§ 3. — Partizione degli atti d'intesa internazionali . . . . „ 306
B) *Atti d'intesa internazionale privati ed ufficiali.*
§ 4. — I convegni internazionali . . . . . „ 309
§ 5. — Atti d'intesa internazionale di carattere scientifico . . „ 310
§ 6. — Altri atti d'intesa di carattere privato o ufficiale . . „ 312
§ 7. — Intesa internazionale intorno a problemi economici generali . . . . . „ 317
§ 8. — Esposizioni internazionali . . . . . „ 320
C) *Politica sociale internazionale.*
§ 9. — L'intesa internazionale degli operai . . . . . „ 321
§ 10. — La protezione internazionale del lavoro . . . . . „ 324
§ 11. — L'assicurazione degli operai nei rapporti internazionali . „ 327
D) *Atti d'intesa internazionale di carattere statale.*
§ 12. — Sviluppo storico . . . . . „ 331
§ 13. — Alcuni atti d'intesa più importanti fra gli Stati —
a) Trattati . . . . . „ 336
Il trattato di Berlino relativo ai Balcani (1878) . . . . „ 337
Il trattato di Berlino nel 1885 . . . . . „ 338
Specializzazione dei trattati . . . . . „ 339

§ 14. — b) Unioni . . . . . *Pag.* 340
Unione postale universale . . . . . „ 341
Unione telegrafica internazionale . . . . . „ 343
Unione per la protezione della proprietà industriale . . . . „ 344
Altri atti d'intesa — *Bureaux* internazionali . . . . . „ 345
L'Istituto internazionale d'Agricoltura . . . . . „ 347
E) *L'internazionalizzazione in altri campi.*
§ 15. — Misure e pesi . . . . . „ 348
§ 16. — Servizio internazionale di giro e *clearing* . . . . „ 350
§ 17. — Unità monetaria internazionale . . . . . „ 351
§ 18. — Lingua commerciale internazionale . . . . . „ 352
F) *Diritto internazionale.*
§ 19. — Collisione di norme giuridiche . . . . . „ 353
§ 20. — Il diritto e le esigenze del traffico internazionale . . „ 355
§ 21. — Diritto finanziario e procedura doganale . . . . . „ 357
§ 22. — Risoluzione di controversie nei rapporti economici internazionali . . . . . „ 359

CAPITOLO I.

Analisi del concetto di " politica economica internazionale ".

§ 1. — Politica economica e politica commerciale.

Abbiamo adottato l'espressione " politica economica internazionale " perchè l'espressione " politica commerciale internazionale " è assai imprecisa. Questa designa imperfettamente persino quei fenomeni del traffico internazionale che possono esserne considerati l'oggetto, cioè il traffico internazionale delle merci e la sua politica. Ma tale politica non fu quasi mai una politica del commercio, bensì sopratutto una politica della produzione; l'espressione " politica commerciale internazionale " non rende dunque il concetto che comunemente le si attribuisce, ma serve ad indicare tutt'al più il fatto esteriore con cui essa si attua: il commercio estero. Aggiungasi che gli autori che scrissero di " politica commerciale internazionale " assai spesso trattarono, anche se per incidenza, di altri fenomeni, p. es., dell'emigrazione e dell'immigrazione, dei viaggiatori di commercio, della bilancia dei pagamenti (accanto alla bilancia del commercio), oltre che del commercio estero e della sua politica (dazî, trattati di commercio, esportazione, ecc.), oltrepassando così inavvertitamente i limiti fissati da loro stessi ed estendendo la ricerca a una quantità di fenomeni che col commercio estero sono economicamente in diretta relazione bensì, ma che l'espressione " politica commerciale internazionale " non esaurisce nè esattamente designa. Essa dovrebbe comprendere soltanto una parte dei fenomeni attinenti alla poli-

tica economica internazionale e precisamente il traffico di merci (commercio) e la politica relativa ad esso. Tutti gli altri fenomeni però stanno in così intima relazione col commercio, come sarà dimostrato più tardi, che devono venir studiati scientificamente essi pure, e precisamente insieme col commercio estero. Per tutte queste ragioni, e per mostrare sin dal principio che vi saranno trattate le questioni riferentisi a tutti i rapporti economici internazionali, abbiamo dato al nostro libro il titolo di " politica economica internazionale ".

Finchè non ha luogo alcuna relazione economica fra i singoli Stati (Stati o unità politiche aventi carattere analogo) non si può nemmeno parlare di politica economica internazionale. Se gli Stati producessero essi stessi i beni necessari a soddisfare i bisogni della loro popolazione, non avrebbero da ricorrere menomamente all'importazione; se poi ogni Stato rinunciasse a qualsiasi esportazione o a qualsiasi altra forma di espansione economica (compreso il movimento migratorio, di viaggiatori, ecc.) e specialmente al commercio internazionale dei capitali, allora si avrebbero gli " Stati commercialmente chiusi " e sottratti ad ogni politica economica e commerciale. Qualora poi si giungesse all'abolizione dei confini fra gli Stati e la terra formasse una sola unità economica con un solo popolo, anche in tal caso la politica economica internazionale non avrebbe ragione di essere.

La politica economica internazionale è dunque un prodotto della storia; entra in azione ad un determinato momento dell'evoluzione economica, e abbraccia a poco a poco tutto quanto ha attinenza con gli interessi economici, di qualsiasi specie, di un paese con altri paesi. Il campo della politica economica internazionale non si estende dunque soltanto al commercio estero, ma anche ad ogni altra specie di traffico di beni materiali e immateriali, come pure al movimento migratorio, movimento di viaggiatori, di forestieri, ecc., fra Stato e Stato. Suo còmpito è d'influire su questo traffico e su questo movimento in modo che essi corrispondano nel miglior modo agli interessi del relativo Stato. L'idea fondamentale di ogni politica economica internazionale fu sempre questa: trarre dai rapporti economici internazionali la maggior utilità possibile a favore del proprio Stato. Tuttavia le forme in cui quest'idea fu messa in attuazione furono spesso assai varie; ma esse mostrano una evoluzione analoga a quella dei rapporti economici internazionali.

Come dicemmo, i problemi della politica economica internazionale furono trattati finora quasi esclusivamente sotto il nome di " politica commerciale " ; si studiarono generalmente soltanto i dazî e i trattati di commercio, cioè singoli provvedimenti dello Stato di natura politica-economica e i loro effetti sul commercio e sulla produzione, senza addentrarsi nelle relazioni di queste manifestazioni, assai importanti sì ma soltanto esteriori, della politica commerciale con le questioni economiche e sociali in genere, senza por mente all'azione reciproca fra la politica commerciale seguita dallo Stato e quella voluta dai privati, senza valutare le opinioni, le tendenze, gli scopi di tutti i cittadini d'uno Stato, sia produttori che consumatori, in materia di politica economica.

Una giusta concezione della politica economica internazionale deve comprendere tutti i problemi che si riferiscono ad un'azione, svolta secondo un piano ben definito da esercitarsi sui rapporti economici, in tutte le loro esplicazioni, dei vari popoli o delle unità economiche fra loro. Ma fra questi problemi non cadono soltanto i mezzi con cui quest'azione si svolge (cioè dazî, premi d'esportazione, trattati, ecc.); si deve ancora esporre e spiegare come la politica economica internazionale si sia sviluppata in seno alle varie unità economiche, per quali motivi, e come essa tenda a dare ai rapporti economici internazionali un determinato indirizzo.

Si dovrà poi trattare non solo del traffico delle merci, ma anche ogni altra specie di traffico che abbia importanza economica (movimento migratorio, movimento di navi e di ferrovie, commercio di capitali), giacchè tutte queste varie esplicazioni sono, economicamente, in intimo nesso fra loro e l'una non può esser compresa a fondo e scientificamente bene spiegata se disgiunta dalle altre.

Per venire a una esatta definizione del concetto di politica economica internazionale non sarà forse fuor di luogo esaminare che cosa alcuni scienziati che si occuparono di politica economica internazionale, intesero per " politica commerciale ", come essi la chiamarono. " Grunzel (1) spiega la politica commerciale (estera) come " il complesso dei provvedimenti per mezzo dei quali lo

(1) Josef Grunzel, *System der Handelspolitik* (Sistema di politica commerciale), 2ª ediz., Lipsia, 1901, p. 18.

Stato e gli Enti creati o riconosciuti dallo Stato cercano di regolare il commercio estero in maniera favorevole agli interessi economici di un paese „.

Van der Borght (1) definisce la politica commerciale come " il complesso dei provvedimenti coi quali i pubblici poteri cercano di esercitare una diretta influenza sul commercio estero „. E Lexis (2) dà la definizione seguente: " Per politica commerciale intendesi un ramo della politica estera, e cioè l'attività previdente dello Stato svolta sistematicamente per dare incremento ai suoi interessi economici nelle relazioni coll'estero „. Il Lexis stesso poi la formula brevemente così: " tutta la politica economica di uno Stato nei riguardi coll'estero „. Diamo infine la definizione di Schmoller (3), il maestro della scuola storica tedesca di economia politica: " Per politica del commercio estero (*Aussenhandelspolitik*) devono intendersi quegli sforzi, quelle ragioni, quei provvedimenti, diretti a far valere e a sviluppare gli interessi commerciali e gli interessi economici generali, connessi col commercio, dei membri di un'unità politica di fronte a coloro che di questa unità politica non fanno parte, cioè gli stranieri, gli Stati esteri „: *Soggetti* o *Organi* della politica commerciale possono essere, secondo lo Schmoller, " tutte le comunità umane; originariamente le tribù, poi le comunità della marca o del villaggio, più tardi le città e città-Stati, indi i Territori (costituiti in unità politica) e soltanto quando la cultura raggiunse un grado più elevato, gli Stati e le Confederazioni di Stati „. La concezione più ristretta della politica del commercio estero è quella del Philippovich (4), secondo il quale " nel sistema della politica economica essa trova posto soltanto nell'àmbito della politica della produzione „. Infatti, sempre secondo Philippovich, nel movimento commerciale coll'estero è l'unità economica nel suo complesso che spicca, e la

---

(1) R. v. d. Borght, *Handel und Handelspolitik* (Commercio e politica commerciale). Lipsia, 1900, p. 415.

(2) W. Lexis, *Handelspolitik* (Pòlitica commerciale) nell' " Handwörterbuch der Staatswissenschaften „, 1ª ediz., vol. IV, p. 317.

(3) G. Schmoller, *Grundriss der allgemeinen Volkswirtschaftslehre* (Compendio di economia politica generale), Parte II, Lipsia, 1904. p. 317.

(4) E. v. Philippovich, *Grundriss der politischen Oekonomie* (Compendio di economia politica), 3ª ediz., Tübingen, 1905, vol. II, parte I, p. 317.

politica commerciale internazionale tende a regolare il commercio estero in modo che la produzione indigena prenda il maggiore sviluppo possibile; la politica commerciale è una conseguenza di forze economiche riunite grazie all'intervento dello Stato e costituisce il mezzo indispensabile per una politica diretta a dare unità economica a degli Stati nazionali.

Queste definizioni, in quanto insistono sull'origine statale della politica del commercio estero, contengono innegabilmente molto di vero, ma il concetto che ne dànno è troppo ristretto, limitandola al traffico di merci, con esclusione del commercio dei capitali, del movimento migratorio, di viaggiatori, ecc. e sopratutto non tenendo conto dell'internazionalizzazione della produzione e del capitale, così importante dal punto di vista del suo sviluppo storico. Si potrebbe anche domandare se i provvedimenti della politica del commercio estero di cui parla il Philippovich, cioè i dazî e i premi, abbiano da per tutto e sempre sviluppato effettivamente nel miglior modo la produzione indigena.

Le definizioni citate, certo le più importanti della letteratura tedesca, hanno questo di comune, che indicano tutte i soggetti, gli organi e l'oggetto della politica commerciale; poi da un lato parlano degli attributi, particolarità e attività del soggetto dal punto di vista politico-commerciale, dall'altro dei mezzi di cui i soggetti si servono per influire sull'oggetto della politica commerciale (Cap. I, § 3), del modo e con quale scopo questa influenza si esercita o dovrebbe esercitarsi. Troviamo dunque cinque caratteristiche: soggetto, oggetto, attributi, mezzi e scopo. Esse sono però diversamente intese dagli scrittori citati, ora in senso stretto ora in senso largo. Un'analisi delle definizioni sopra citate dimostrerà se e in quanto corrispondano ai postulati secondo i quali deve essere determinato scientificamente un concetto.

§ 2. — Soggetti della politica economica internazionale.

È chiaro che già da parecchio tempo, ma specialmente ora, come soggetti della politica economica internazionale, e così pure della semplice politica commerciale, non son da considerarsi soltanto i " pubblici poteri " (lo Stato, ossia Governo e Legislazione) e nemmeno soltanto " lo Stato e gli Enti creati o riconosciuti dallo

Stato „. Limitandosi a considerare la politica commerciale svolta da tali fattori, molte questioni politico-commerciali a mala pena si potrebbero comprendere.

Accanto allo Stato e agli Enti di carattere ufficiale hanno una grande influenza sulla politica economica internazionale di un popolo anche gli *interessati* stessi, cioè i soggetti economici privati, produttori agrari o industriali e consumatori. Questa influenza si fa valere generalmente per mezzo delle organizzazioni libere e delle coalizioni economiche (cartelli, unioni industriali, sindacati, trusts, ecc.) degli interessati. La storia dello sviluppo di quella politica economica internazionale che vien fatta dagli interessati privati ha pure bisogno di essere sottoposta ad un'accurata indagine scientifica. Si dovrebbe studiare come tale politica è sorta e si è sviluppata, quali contrasti politici fanno sorgere gli interessi privati; come, p. es., i consumatori cerchino di salvaguardare il loro interesse ecc. La politica economica internazionale dello Stato deve, di fronte a questa politica di interessi che diventa sempre più forte e più difficile a dominare, limitarsi a dirigere la politica economica internazionale di un paese, e precisamente nel senso che questa corrisponda all'interesse dell'economia del paese, considerata nel suo complesso, in accordo colle supreme esigenze politiche dello Stato.

La politica economica internazionale, e sopratutto la politica commerciale, fu per lungo tempo di esclusivo dominio del potere dello Stato, come lo è per molti riguardi ancor oggi — non però in tutti gli Stati — la politica estera.

Ora il fatto che la politica economica internazionale a poco a poco si " *democratizza* „, non può che ridondare a vantaggio degli interessati, cioè dei soggetti economici di un paese. Essi possono così interloquire e cooperare, far sentire la loro influenza presso il Governo, sopratutto nel Parlamento, e potranno anche vedere soddisfatte le loro aspirazioni, quando queste siano manifestate e difese con la competenza e coll'energia necessarie.

Lo Stato ha certamente tutte le ragioni di fare in modo che la politica economica partigiana di singoli gruppi d'interessati non abbia il sopravvento a danno di altri gruppi importanti per l'economia nazionale.

Giacchè " le questioni politico-commerciali non possono mai essere considerate (meglio sarebbe dire: risolute) dal punto di vista dell'economia privata, vale a dire con riguardo agli interessi di un

dato gruppo, o di una data industria, ma soltanto dal punto di vista dell'economia generale „ (1). Anche lo Schmoller (op. cit.) si riferisce a questo concetto quando dice che " lo Stato moderno deve vietare alla città, alla provincia di adottare per proprio conto le misure coercitive che sono proprie della politica commerciale „; ma " deve ammettere che città, associazioni politiche, partiti facciano propaganda per raggiungere determinati fini politico-commerciali e tendano ad esercitare la loro influenza sulla politica commerciale che svolge lo Stato „.

Si deve dunque riconoscere che accanto alla politica economica internazionale attuata dallo Stato (cioè Governo e Legislazione) c'è anche la politica commerciale fatta dai cittadini, produttori e consumatori. Sarà còmpito della *scienza* della politica economica internazionale di studiare i rapporti della politica economica " ufficiale „ con quella " privata „ e di seguirne attentamente l'azione reciproca e lo sviluppo.

§ 3. — **Oggetto della politica economica internazionale.**

Il Grunzel e v. d. Borght dànno come oggetto della nostra scienza il " commercio estero „, cioè l'importazione e l'esportazione di mercanzie ossia " Bedarfsgüter „, come le chiama Grunzel; resterebbe dunque escluso dal traffico di merci, p. es., il commercio cambiario internazionale. Il Lexis, al contrario, parla del " movimento economico (Verkehr) di uno Stato con l'estero „, e intende significare con ciò, come lo dimostrano altri passaggi (op. cit.), non soltanto il traffico di merci, ma tutto il movimento economico degli abitanti di uno Stato con l'estero, senza precisare ulteriormente l'ampiezza del concetto " movimento economico „ (Verkehr). Egli solo dunque si avvicina al concetto che noi seguiamo in quest'opera. Veramente sembra che anche lo Schmoller comprenda come " oggetto „ della politica commerciale qualche cosa di più che il semplice traffico di merci; egli almeno nota, accanto agli interessi commerciali, " gli interessi econo-

(1) Paul Arndt, *Die Bedeutung der Handelshochschule für der Kaufmann* (L'importanza dell'insegnamento commerciale superiore per il commerciante), Berlino, 1905, p. 17.

mici generali „ dei membri di uno Stato di fronte all'estero, pur limitando questo concetto col dire " interessi generali connessi col commercio „. Si avvicina dunque al punto di vista del Grunzel e del v. d. Borght.

Chi studia attentamente lo sviluppo della politica economica internazionale non può non riconoscere che il traffico di merci ne costituisce ancor sempre l'oggetto principale, ma deve pure ammettere che, accanto al commercio, altre specie di movimento economico, sia di cose che di persone, fra le nazioni, sono andate assumendo un'importanza sempre maggiore.

Di altre specie di traffico fra le varie unità economiche (economie nazionali), prescindendo dal commercio propriamente detto (traffico di merci), accenneremo: l'investimento sempre crescente di capitali all'estero e l'assunzione di prestiti pubblici e privati in favore di nazioni estere — fenomeni questi che sono di grande importanza politico-commerciale, in quanto che il paese creditore viene ad avere maggiore probabilità di smerciare i suoi prodotti presso lo Stato debitore —; inoltre i servizi di banca e di trasporto di merci che un paese fa all'altro; anche gli accordi fra i produttori di due o più Stati relativamente allo smercio, ai prezzi, ecc. destano sempre maggior interesse sotto l'assetto politico-economico (sopratutto politico-doganale). Si potrebbero nominare anche: Unioni, Convenzioni, Congressi, ecc. di carattere permanente o periodico che tendono a regolare, sia sotto l'aspetto formale che sostanziale, certe questioni relative al movimento economico internazionale.

Sono da citare anche molti altri atti di traffico internazionale, che non sono propriamente atti di commercio nel senso tecnico della parola, ma che tuttavia interessano la politica economica internazionale, sopratutto la politica commerciale, e che sono della più grande importanza per valutare fenomeni politico-commerciali d'altra specie, particolarmente certi provvedimenti della politica commerciale dello Stato.

Consideriamo ora come oggetto della politica economica internazionale anche il movimento di persone che ha luogo fra le varie unità economiche reciprocamente.

Il traffico internazionale di cose forma certamente una parte importantissima delle relazioni economiche internazionali; ma non è tutto. Per ben comprendere la politica economica internazionale e per valutarla giustamente è necessario aver presente anche il

movimento di persone che ha luogo fra le varie unità economiche, — movimento che in massima parte ha origine da cause economiche e assai sensibilmente fa sentire il suo peso sulla bilancia economica di uno Stato di fronte agli altri. Si ricordi, ad esempio, la grande importanza internazionale del problema demografico, delle colonie e della colonizzazione, dell'emigrazione e dell'immigrazione, dell'impiego di lavoratori all'estero; ancora: il movimento dei forestieri, dei viaggiatori di commercio, ecc. La Legislazione e l'Amministrazione dei singoli Stati, come pure gli interessi privati, cercano assai spesso di regolare questo movimento di persone con mire politico-commerciali; si confrontino, p. es., le leggi e ordinanze (austriache) sull'immigrazione ed emigrazione, sull'autorizzazione ai viaggiatori di commercio e sulle imposte che li colpiscono. Si dovrebbe dunque anche nella politica economica internazionale dare una parte maggiore allo studio del movimento delle persone in relazione al commercio (1).

§ 4. — Attributi della politica economica internazionale.

Le definizioni che abbiamo esaminato indicano in modo impreciso e manchevole non solo i soggetti della politica economica

(1) Ai pochi economisti che occupandosi di politica commerciale non omisero il movimento di persone appartiene Gustavo Schmoller. Egli dice (op. cit., parte II, p. 564): " Siccome in tempi remoti le merci venivano portate e messe in vendita sul mercato dagli stessi proprietari, la concorrenza straniera dipendeva dalle disposizioni relative all'ammissione, al soggiorno, ai diritti, al permesso di vendere accordati agli stranieri. Soltanto gradatamente, e più generalmente dal 16° al 18° secolo, le disposizioni sull'ammissione dei forestieri cedettero in importanza, sotto l'aspetto politico-commerciale, a quelle sull'ammissione delle merci, allorchè si formò la grande industria della navigazione marittima, quella dei trasporti si perfezionò e sorse il commercio per commissione. Il diritto internazionale fattosi meno rigoroso non pone di regola, negli Stati civili, quasi alcun limite alla libertà di movimento degli stranieri; la politica commerciale si concentrò soltanto a disciplinare l'importazione ed esportazione di merci „. Nei capitoli del nostro libro che ne trattano l'evoluzione storica, il lettore vedrà che il lato del movimento economico internazionale riguardante le persone, anche se nella politica commerciale ufficiale non ha avuto una parte predominante, è stato tuttavia di grande importanza per il commercio. Quest'importanza è aumentata grandemente sopratutto nei secoli XIX e XX (possedimenti coloniali, emigrazione, questioni relative al mercato del lavoro, ecc.).

internazionale, ma anche i loro attributi essenziali. Si parla di " provvedimenti „ già adottati o di un' " azione sistematica svolta secondo un piano ben definito „; ma certe aspirazioni, tendenze, manifestazioni orali o scritte, ecc. (vedi Schmoller, l. c.), non fanno parte pur esse della politica economica? Il lato *politico* della politica economica internazionale è appunto questo, in quanto che essa deve fare oggetto d'indagine non solo le misure concrete quando già lo Stato le ha adottate, ma anche le lotte degli interessati per l'intervento dello Stato in un senso o nell'altro; in altri termini, ha da studiare i provvedimenti statali non solo *staticamente* ma anche *dinamicamente*, nel loro divenire, nel loro sviluppo. E la politica economica internazionale (politica commerciale) come scienza non deve limitarsi a esporre i risultati di tali lotte, che sono precisamente i trattati di commercio nella loro forma definitiva, ma deve ricercare i motivi determinanti da cui sono mosse le parti contendenti, come queste cerchino di far prevalere le loro ragioni, come o su quali basi si addivenga a dei componimenti, ecc. Soltanto così si può arrivare a stabilire le leggi generali dell'evoluzione della politica economica internazionale. La semplice conoscenza delle disposizioni legislative in materia di politica economica — dazi, trattati di commercio, mezzi per favorire l'esportazione, ecc. — può bastare ai pratici, ai singoli produttori, commercianti, all'economista superficiale. Ma per ben comprenderle e valutarle è necessario studiarne le origini, lo sviluppo, gli effetti.

§ 5. — **Mezzi della politica economica internazionale.**

In alcune delle definizioni precedentemente citate furono indicati come mezzi della politica commerciale soltanto i provvedimenti presi all'uopo dallo Stato o dalle Corporazioni ed Enti pubblici, mentre altre definizioni non fanno punto parola di tali mezzi.

Può nascere il dubbio se nella definizione i *mezzi* possano trovar posto. Ma se di essi si parla, è evidente che non bisogna limitarsi a indicare soltanto i provvedimenti sia dello Stato sia della politica fatta dai privati. Certi provvedimenti dello Stato, come, per es., i trattati di commercio, sono, senza confronto, della più grande importanza per la politica commerciale in senso stretto e per la politica economica internazionale; ma bisogna pure tener conto

di talune Istituzioni che si occupano di politica economica, nonchè delle manifestazioni e degli organi della pubblica opinione, e in generale di quei mezzi che servono a far conoscere e a diffondere le questioni interessanti il nostro studio. Egualmente dicasi della politica privata. Essa non si serve soltanto di provvedimenti, p. es., dell'organizzazione dell'esportazione, ma anche assai spesso della propaganda, sia a voce che in iscritto, e di altre influenze esercitate sugli organi, statali o privati, della politica economica internazionale.

§ 6. — **Scopo della politica economica internazionale.**

Confrontando le definizioni di Grunzel, di Lexis e di Schmoller da un lato, e di v. d. Borght dall'altro, si nota che i tre primi scrittori parlano con precisione dell'influenza che gli organi della politica commerciale esercitano sull'oggetto di essa, mentre il v. d. Borght vi fa un accenno meno marcato. Infatti, la politica commerciale di un paese deve essere svolta in " modo favorevole ai suoi interessi economici „ (Grunzel), oppure deve consistere " nel dare incremento agli interessi economici di uno Stato nelle sue relazioni coll'estero „ (Lexis), oppure, come dice Schmoller, " deve far valere e sviluppare gli interessi commerciali e gli interessi economici generali di un'unità politica di fronte all'estero „. È chiaro che qui si parla di un'influenza in favore degli interessi economici esercitata soltanto dallo Stato e non pure dall'azione privata. E gli autori citati hanno ragione finchè, assegnando alla politica economica il còmpito di dare incremento agl'interessi economici generali del paese, ne indicano come unico soggetto lo Stato.

Abbiamo però osservato che la politica commerciale dello Stato non esaurisce il concetto della politica economica internazionale e nemmeno il concetto della politica commerciale, ma che invece la scienza deve occuparsi anche della politica commerciale fatta dai cittadini. Perciò non devesi in una definizione generale della politica economica internazionale (politica commerciale) accogliere l'idea dell'*incremento* degli interessi economici generali di un paese di fronte all'estero.

Veniamo alla definizione di v. d. Borght, il quale accenna a questa " diretta „ influenza, senza spiegare che intenda dire con

l'espressione " diretta „, cioè senza indicare con quali mezzi i pubblici poteri cerchino di esercitare una diretta influenza sul commercio. Probabilmente il v. d. Borght vuole indicare il complesso di quei provvedimenti che, come p. es., i dazî e i trattati di commercio, hanno per oggetto il commercio estero stesso, e non quelli che, come p. es., le leggi per la protezione dei lavoratori, non toccano " direttamente „ il commercio estero, ma che possono talora influenzarlo notevolmente. Evidentemente è difficile stabilire una linea precisa di demarcazione fra influenza " diretta „ e " indiretta „. Per esempio, le tariffe ferroviarie di esportazione o le sovvenzioni date alla marina mercantile costituiscono atti " diretti „ di politica *commerciale* o cadono addirittura fuori dell'àmbito della stessa? Si vedrà più tardi che la caratteristica dell' " influenza diretta „ non è propria della così detta politica commerciale ma bensì della politica economica internazionale. Infatti è questa che, dovendo occuparsi di tutte le forme del movimento economico internazionale e della loro influenza reciproca, ha da stabilire il grado di tale influenza, se, cioè, sia diretta o indiretta.

§ 7. — **Definizione.**

Dopo quanto abbiamo esposto, possiamo definire la politica economica internazionale come " la dottrina che studia l'evoluzione, le leggi di sviluppo delle idee, delle tendenze e dei provvedimenti dello Stato e dei privati concernenti le relazioni economiche — traffico di merci, commercio di capitali, movimento migratorio, di viaggiatori, di forestieri, ecc. — di un paese (unità economica) con l'estero e tendenti a influenzare e a regolare queste relazioni „.

CAPITOLO II.

Metodi.

A) Premesse metodologiche.

§ 1. — L'indagine scientifica.

In tutti i rami della scienza la concezione speculativa (metafisica) ha ceduto a poco a poco il posto alla concezione positiva; soltanto ciò non si è ancora verificato per quelle scienze, le quali si occupano dei problemi più importanti e più immediati dell'esistenza terrena: la conservazione e il miglioramento della vita, dal punto di vista economico. Nell'economia la disputa sul metodo non è ancora risoluta: nei trattati e nei manuali di economia troviamo ancora molte tracce, molti resti del metodo speculativo; delle espressioni e modi di dire tradizionali si usano ancora dalle cattedre e nei libri, dei principî dogmatici sono proclamati come verità indiscusse, benchè il metodo positivo sia stato già da tempo fissato come principio scientifico anche nelle discipline economiche. Gli uomini, sieno pure i più dotti, sentono ancor sempre il bisogno segreto di una formula esplicativa che li acqueti nella loro ricerca, e che in qualche modo dia una risposta alle tormentose domande: perchè? donde? dove? — Benchè la diligente ricerca positiva, lo studio dei fatti possa benissimo spiegare i fenomeni, l'uomo non si accontenta di conoscerli; vuole indagarne il perchè. E se lo scienziato non riesce a spiegarli, si chiama in aiuto il sacerdote, il teosofo, l'occultista.....

Quale confusione portò il motto di disperazione " *ignorabimus* " di un grande naturalista quale fu Dubois-Reymond! Se non è possibile trovare scientificamente la causa ultima delle cose, bisogna dunque ricorrere alla fede? Eppure la verità bisogna cercarla altrove. È necessario formulare il problema in modo positivo, anche se circoscritto; è necessario confessare che il mondo, l'uomo, i suoi fini *non* li conosciamo *ancora*, ma che gli sforzi della scienza tendono a far luce e a giungere ad una spiegazione completa di tutto, gradatamente. Ogni scienza positiva mira a questo scopo e cerca di affrettare il momento in cui tante cause ignote, tanti fenomeni misteriosi, saranno spiegati. Dobbiamo essere orgogliosi di affermare che è in potere dell'uomo di arrivare una volta alla perfetta comprensione del mondo e delle cose, della natura del nostro spirito, dell'origine e dello sviluppo della società e dello Stato, di tutto ciò che direttamente o indirettamente interessa l'uomo, senza dover ricorrere a dogmi o ad altra forma di metafisica.

***

La valutazione dei fenomeni concreti e dei fatti accertati, sui quali si basa ogni scienza positiva, dev'essere il risultato di un processo rigorosamente logico. La politica e l'economia si prestano facilmente a dei sofismi, a degli artifici logici, da cui conviene ben guardarsi. Ne citiamo alcuni che ricorrono più di frequente; un'enumerazione completa la dà nella sua *Eristische Dialektik* (1) quell'uomo dall'ingegno veramente sfavillante che fu Schopenhauer. Secondo Schophenhauer il vero e l'apparente non si possono scindere; infatti, egli dice, quando due disputano non sanno precedentemente neppur loro chi abbia oggettivamente ragione; ciò risulta dal contrasto, dalla discussione.

Uno di questi artifici consiste nell'allargare la portata delle affermazioni dell' avversario, generalizzandole ed esagerandole, poichè quanto più un'affermazione è generica tanto più facilmente può essere attaccata. Tizio, p. es., difende un trattato di commercio

(1) *Eristische Dialektik*, scritti di Schopenhauer, pubblicati da Ed. Griesenbach, Lipsia, Reclam, vol. II.

perchè accorda importanti riduzioni sulla tariffa autonoma dell'altro Stato. Per es., chi sostiene il principio della libera importazione delle merci che entrano temporaneamente per essere perfezionate vien fatto apparire come un sostenitore del libero scambio per opporgli tutti gli argomenti in favore del protezionismo.

Un altro è l'*omonimia* (detta anche " mutatio controversiae "), la quale consiste nel dare ad un'espressione un senso diverso da quello in cui è usata. Ne abbiamo un esempio nelle discussioni che si fecero in Austria nel 1906 a proposito dell'introduzione dei buoni d'importazione (Einfuhrscheine) per l'orzo e il luppolo analoghi a quelli che esistono in Germania sin dal 1894 (1). Si è obiettato, fra il resto, che con questi buoni si venivano a creare dei premi d'esportazione, che la storia di quelli dati all'industria saccarifera aveva dimostrato essere assurdi. Qui si gioca sul significato della parola buoni d'importazione, la quale ha, nel caso in esame, un contenuto assai diverso da quello che le davano gli oppositori.

Un ragionamento che ha tutta l'apparenza di essere esatto lo fanno i protezionisti in molti casi analoghi a quello che citiamo. L'industria del ferro e dell'acciaio è, in Germania e in Austria, fiorentissima sia dal lato tecnico che da quello commerciale, grazie ad una potente organizzazione dei produttori (sindacati, cartelli), cosicchè i dazî sui prodotti di tale industria potrebbero certamente essere ribassati considerevolmente senza ch'essa avesse a soffrire della concorrenza estera. Invece si obbietta, tale misura non potersi adottare, perchè gli altri Stati concorrenti non fanno altrettanto, anzi elevano i loro dazî. Ma l'argomentazione (2) non regge, giacchè bisognerebbe prima dimostrare che il ribasso dei dazî in tal caso avrebbe un effetto dannoso all'industria nazionale.

Citiamo qualche altro esempio storico di artifici logici (come

---

(1) Vedi Proposta d'urgenza presentata alla Camera dei Deputati austriaca dall'on. Krützner il 14 luglio 1906.

(2) R. Liefmann, *Schutzzoll und Kartelle*, Jena, 1903, p. 2), così sostiene questo punto di vista: " Bisogna tener conto di questo fatto che gli altri Stati cercano di rendersi indipendenti dagli altri e di difendere la loro economia nazionale per mezzo di dazî protettori, e che perciò noi non possiamo da soli adottare il libero scambio ".

petitio principii, apagoge in contrarium, argumenta ad rem, ad hominem, ex concessis, ad auditorem, ad verecundiam, ecc.).

In Austria, all'epoca delle discussioni sulla nuova tariffa autonoma (del 13 febbraio 1906), si chiedeva giustamente l'introduzione di un dazio di esportazione sul legname; ma tale misura fu ostacolata perchè gli avversari sostenevano che i dazî di esportazione sono un'anticaglia e sono condannati sia dalla teoria che dalla pratica; il che non corrisponde affatto alla realtà. Il forte movimento protezionista manifestatosi in Austria e in Germania al principio del secolo XIX fu determinato dalla corrente che affermava avere il liberismo fatto bancarotta dappertutto ed essere l'opinione pubblica universalmente favorevole al protezionismo (1). Già Kardorff nel suo opuscolo " Contro corrente „ (Gegen den Strom, Berlin, 1875), aveva arditamente affermato: " Tutti i paesi protezionisti fioriscono; i paesi in cui vige il libero scambio impoveriscono „. E un reputato industriale, Carlo Wittgenstein, annunziò nel 1902 che tutti i teorici sono per il libero scambio, tutti i pratici per il protezionismo.

Simili affermazioni dunque vanno prese, malgrado la loro solennità, con beneficio d'inventario. Di tutti questi argomenti speciosi il più importante sembra quello che si fonda sul consenso dell'opinione pubblica (ex consensu omnium). Ma noi osserveremo con Schopenhauer: " L'universalità di un'opinione non è affatto una prova della probabilità ch'essa sia giusta; se così fosse, il tempo non potrebbe mai toglierle la sua forza „. Ma gli è che una corrente d'idee spesso è prodotta da poche persone; ad essa aderiscono altri che ne hanno interesse ed altri ancora la seguono per imitazione, senza sottoporla ad alcun esame. Così cresce la folla dei facili e creduli consenzienti, i quali pensano che un'idea se ha potuto farsi strada ed espandersi, deve necessariamente esser fondata su giuste ragioni. Così la corrente seguìta dall'opinione pubblica diventa dominante e i pochi che vedon chiaro non possono opporvisi.

---

(1) Vedi su questo argomento un articolo di L. Einaudi sul " Corriere della Sera „ del 21 gennaio 1911: *Per la preparazione ai trattati di commercio.*

B) Metodi della politica economica.

§ 2. — Metodo induttivo e metodo deduttivo.

Se si ammette che è giusto e necessario trattare la politica economica come scienza indipendente, bisogna porre e risolvere la questione del metodo da seguire. La politica economica può usare dei metodi di ricerca nuovi, suoi proprî, o battere i vecchi sentieri, accanto alle altre scienze affini.

Tutte le scienze si servirono sin qui in complesso di due mezzi di ricerca principali: del metodo induttivo e del metodo deduttivo. Quello predomina nelle scienze naturali, questo nelle scienze economico-sociali, delle quali fa parte anche la politica economica. Ma in tempi recenti si è applicato con successo anche alle scienze speculative il metodo induttivo. Non vale in generale il principio che in una scienza si possa far uso proficuamente di un metodo escludendo l'altro. La ricerca scientifica, seguendo una via logica e naturale, dovrebbe veramente, in qualunque ramo del sapere, partire dall'induzione, dall'esame, dallo studio, dalla descrizione dei fatti e poi passare alla deduzione, a trarre dai materiali diligentemente vagliati delle " leggi ", delle " regole " generali. Ma, per motivi psicologici, non sempre si attiene rigorosamente a questo sistema faticoso e accompagnato spesso da disillusioni. Anche lo studioso più posato sente l'impazienza, prova " il sentimento metafisico " innato nell'uomo, che lo spinge a voler afferrare e comprendere in una visione unitaria i vari fatti multiformi, così difficili a spiegare e a discernere l'un dall'altro.

Dal punto di vista metodologico non è mai ammesso trarre delle deduzioni premature — praticamente invece è spesso addirittura consigliabile. È necessario però in tal caso di non spacciare il frutto dei propri studi e deduzioni, come risultati positivi e inoppugnabili dell'induzione, nè si deve mai aver la pretesa di voler fissare delle leggi assiomatiche, assolute; occorre affacciare modestamente le proprie vedute come delle teorie, delle ipotesi che attendono la conferma da un ulteriore esame di nuovi fenomeni. Il che non significa che una teoria, un'ipotesi non possa avere un grande valore e una straordinaria utilità; prova ne sia, ad esempio, la

dottrina della selezione di Darwin, una delle più importanti e più discusse delle scienze naturali.

Essa potrà essere esatta oppure avrà bisogno di esser modificata o completata; ma non per questo ha avuto minore influenza e ha dato minore impulso, p. e., all'allevamento selezionato degli animali e delle piante non solo in Inghilterra ma anche in molti altri paesi progrediti, come p. es., in Danimarca.

Osserviamo, che quantunque la scienza non possa fissare delle leggi assolute, dei dogmi valevoli per tutti i tempi e per tutti i luoghi, ma solo formulare delle ipotesi di probabilità, non si deve per questo disperare. Si deve esser sorretti dal pensiero che ci avviciniamo sempre più alla mèta, alla verità oggettiva.

***

Il metodo induttivo si serve di molti mezzi di ricerca che sono assai usati e diffusi. Come nelle scienze naturali la base è l'esperimento, così nelle scienze economiche la base è la statistica, nonchè la monografia, l'inchiesta in senso largo, ecc. Siccome l'esperimento non può di regola applicarsi a queste scienze, bisogna ricorrere al metodo storico-statistico, coll'aiuto del quale si riuscì a fissare, specialmente nelle scienze economiche e sociali, dei principî che hanno quasi valore di leggi. Infatti il metodo storico ha, sotto forma di esposizione monografica, in molti modi potentemente contribuito ad allargare le nostre conoscenze nel campo economico-sociale coll'esame dei fenomeni svoltisi in epoche passate o contemporanee (" metodo realistico „) e specialmente collo studio comparativo. Ma alla completa e piena intelligenza dei fatti economico-sociali e politico-economici si arriva soltanto, come sarà dimostrato in un prossimo capitolo, per mezzo del metodo evoluzionistico a base statistica e storico-comparativa, seguendo l'antica massima: *inducendo deducere.*

Malgrado le numerose opere storico-statistiche di argomento economico o politico-economico (il cui carattere però è soltanto descrittivo), si è applicato sin dall'inizio della scienza economica l'indagine deduttiva in larga misura. Gli economisti classici, precisamente, e i loro scolari, hanno preferito il procedimento deduttivo che prescinde dagli elementi secondari di un fenomeno, rite-

nuti perturbatori, e dai dettagli di minore importanza, e fecero uso dell'astrazione; perciò spesso vien loro attribuito il " metodo astratto „. Sarà dimostrato più tardi che questo gruppo di scienziati ha bensì dato grande impulso alla scienza economica, ma che essi, per la mancanza di sostrato e di fondamento induttivo (1), per l'uso troppo frequente dell'astrazione e di tipi ideali di fenomeni, individualizzati o isolati (2), per lungo tempo hanno ostacolato la determinazione esatta di non pochi fenomeni economici. Essi contribuirono specialmente a diffondere e a far perdurare la convinzione che si potesse tenere per immutabili delle categorie, degli schemi o tipi economici, fissati per giunta con gran leggerezza, mentre l'economia, le condizioni sociali e sopratutto la politica economica mutarono continuamente, si svilupparono in senso contrario alle " leggi „ stabilite dai classici. Quanto diciamo a proposito delle antiche dottrine deduttive o astratte vale sopratutto nei riguardi della politica economica.

Ma ciò che più sorprende è che questi scrittori assai spesso dichiarano di dover prescindere dall'una o dall'altra circostanza accessoria, mentre, specialmente quando trattano di problemi di politica economica o di politica commerciale, partono, forse senza accorgersene, da premesse concrete della massima importanza; infatti essi tennero sempre davanti agli occhi la situazione politico-economica del loro paese e ne trassero dei principî valevoli universalmente. Con ragione dunque dice uno scienziato competente qual'è Marshall, che i classici trattarono l'economia politica come un mezzo per raggiungere certi importanti fini di pubblico interesse.

§ 3. — **Altri metodi.**

Resta ora a far parola, in questo capitolo introduttivo, di due metodi che hanno assunto nelle scienze economiche una certa importanza: il metodo *matematico* e il metodo *etico*. Il primo ha certamente un valore didattico e giova a trovare più facilmente dei principî generali e a procedere con maggior sicurezza.

---

(1) Cfr. specialmente R. Malthus, *Essay on the Principle of Population*, 1798.
(2) Marshall, op. cit., p. 77.

Ma per la intelligenza perfetta dei fenomeni economici o politico-economici il metodo matematico non dovrebbe esser sufficiente già per il fatto che codesti fenomeni sono di natura assai complessa e dipendono dalla volontà, dai bisogni, dalle passioni degli uomini conviventi in società; cosicchè una economia matematica appare impossibile finchè almeno non si sia riusciti a costruire su base matematica le scienze che trattano dell'uomo come singolo individuo. Che a questo risultato si giunga, abbiamo qualche prospettiva promettente (come, p. es., nella psicologia sperimentale, nella biometria e simili), ma null'altro.

Anche sul valore del metodo etico non si può ancora pronunciarsi. L'etica stessa si trova in continua oscillazione: il problema etico non fu posto, si può dire, prima che dal grande " immoralista „ Federico Nietzsche. Perchè dunque si dovrebbe avvolgere la scienza economica, già per sè stessa piena di problemi sottili, in una nuova trama egualmente complicata?

Perchè si dovrebbe alle molteplici incognite dell'equazione aggiungere anche l'incognita etica, o aumentare di uno il numero delle variabili anzichè quello delle costanti? Basterà prendere " come normale modo di agire quello che in determinate circostanze può attendersi dai membri di un gruppo economico „; i motivi altruistici non devono di proposito essere esclusi da tale premessa, ma nemmeno accentuati in modo particolare.

Il metodo etico di per sè non porterebbe alla conoscenza oggettiva dei fenomeni economici, vale a dire noi non apprenderemmo come e perchè gli uomini agiscano in una data maniera, ma come essi in certe determinate circostanze dovrebbero agire (secondo le idee dello scrittore). Nella politica economica il metodo etico presenterebbe assai facilmente questo pericolo: che la politica tendente a proteggere coloro che sono economicamente deboli prenderebbe il predominio paralizzando molte energie, mentre i forti, gli intraprendenti, gli arditi, i novatori sarebbero trascurati e impossibilitati ad agire; allora l'intervento dello Stato si sostituirebbe in tutto e per tutto all'iniziativa individuale, principio propulsore, non mai abbastanza apprezzato, delle più sane energie, e all'organizzazione libera di coloro che hanno identici interessi economici.

Da quanto precede si comprende che restano alla politica economica soltanto i metodi seguenti: dei mezzi di ricerca induttiva, il metodo statistico, l'inchiesta, i pareri dei corpi consultivi tecnici, la

monografia, la descrizione, sia semplice che comparativa, di fenomeni politico-economici importanti, passati o presenti (metodo storico-realistico); dei metodi deduttivi, quello astratto (analitico) e quello evoluzionistico.

L'imponente edificio delle nostre conoscenze in fatto di politica economica presenta un aspetto singolare: i singoli piani da cui è costituito ci appaiono nello stile delle varie epoche e dei vari popoli con certi dettagli magnifici e certi altri incompiuti e pieni di lacune.

Non si può averne una visione unitaria, un'impressione generale soddisfacente. La ricostruzione che tentiamo di dare con quest'opera secondo un metodo rigorosamente scientifico vorrebbe presentare la politica economica in un quadro completo e unitario.

§ 4. — Metodi statistici.

Ogni statistica, ufficiale o privata, purchè sia degna di fede, costituisce un mezzo, un aiuto importante per lo studio delle questioni economico-sociali.

Ma nell'usare questo strumento bisogna procedere con grande circospezione: esaminare attentamente la fonte e lo scopo, poichè non raramente accade che il desiderio è padre della conclusione, cioè per dimostrare la verità di idee preconcette o di affermazioni lanciate con leggerezza si raggruppano e si scelgono, scientemente o involontariamente, i dati statistici in modo che le cifre risultanti corrispondano alla dimostrazione voluta. Esempi di tal modo di applicazione della statistica non sono infrequenti nella letteratura economica, e ciò non ha certamente contribuito al progresso e al prestigio della scienza. Citiamo a tal proposito come esempio eloquente gli svariati modi con cui fu usata la statistica dell'imposta sul reddito, cioè come sono interpretati gli spostamenti che si verificano delle varie categorie dei redditi imponibili, allo scopo di studiare la questione se le classi medie si mantengano, siano assorbite o ingrossate, se sia giusto il detto: " rich richer, poor poover „, se le condizioni economiche delle classi lavoratrici sieno migliorate, ecc. (1).

---

(1) Cfr. R. Kobatsch, *Nominelle und reelle Lohnsteigerungen* (Aumenti nominali e reali dei salari), Schriften der Gesellschaft österreichischer Volkswirte, Jhrg. 1900.

Nella politica economica, veramente, il metodo statistico non ebbe, in ordine di tempo, la precedenza, poichè i primi scrittori di politica economica e commerciale fecero ben poco uso della statistica, intesa nel senso moderno, e arrivarono alle loro conclusioni in parte per via empirica, in parte per via speculativa. Tuttavia dobbiamo parlare anzitutto del metodo statistico, perchè esso costituisce indubbiamente il più importante mezzo di ricerca induttiva, e fornisce alla politica economica il maggior numero dei più importanti dati elementari; la statistica serve per fare una prima raccolta e cernita di fatti interessanti la politica economica.

Certo però la statistica è rimasta di molto in arretrato in confronto allo sviluppo del movimento economico internazionale e della sua politica. Infatti il campo d'azione della politica economica internazionale non è stato percorso fin qui dalla statistica in modo completo nè uniforme. La statistica più antica e relativamente migliore è quella del commercio estero. Dati più scarsi fornisce la statistica del movimento migratorio, dei viaggiatori, ecc., ed è soltanto nei tempi più recenti che si è fissata l'attenzione dal lato statistico, sull'immigrazione ed immigrazione, sul movimento dei forestieri, quando cioè tali fenomeni assunsero un'importanza economica considerevole. Assai poco invece conosciamo il movimento di persone nelle sue altre forme (movimento dei viaggiatori di commercio, dei commercianti esteri che vengono a stabilirsi all'interno, spostamenti temporanei o permanenti di lavoratori stranieri all'interno).

Mancano, o sono i più inesatti, i dati statistici intorno a parecchie specie di traffici, che vanno assumendo un' importanza politico-economica sempre maggiore, quali, p. es., il commercio dei capitali, gli impianti industriali eseguiti in paesi stranieri, i servizi di trasporto, di spedizione, di banca, ecc. fatti a stranieri (1).

Già A. Smith aveva insegnato che la bilancia del commercio per sè sola non basta per giudicare con esattezza i rapporti economici di un paese coll'estero. Gli Stati più importanti non

(1) I dati relativi a tali forme di attività economica furono raccolti esclusivamente da privati, come Giffen, Schmoller, Foville e altri. Vedi specialmente Ignaz Gruber, *Daten zur Zahlungsbilanz der österr.- ungarischen Monarchie*; statistica presentata al X Congresso dell'Istituto Internazionale di Statistica a Londra nel 1905.

devono perciò attendere più a lungo a rilevare e pubblicare ufficialmente e regolarmente, oltre la statistica del commercio estero che già da tempo fu organizzata con grandi spese e che funziona con ottimo risultato, anche i dati relativi alle altre branche del movimento economico internazionale. Allora soltanto la politica economica, sia teorica che pratica, sarà messa in grado di servirsi con retto uso dell'aiuto prezioso della statistica, di cui quella del movimento economico internazionale dovrà essere una parte a sè. E allora sarà messo un freno, certamente con grande vantaggio degli interessi economici nazionali, alle disquisizioni e deduzioni puramente speculative che si fanno in politica economica o commerciale.

§ 5. — a) Statistica del commercio estero.

I dati statistici sul commercio estero vengono nei vari Stati rilevati e pubblicati ufficialmente in base ai documenti relativi, e spesso sono controllati dai corpi consultivi tecnici. Questa statistica gode con ragione piena fiducia, benchè essa stessa non possa andare esente da difetti di origine e debba venir usata, sia per scopi teorici che per scopi pratici, soltanto da persone esperte e coscienziose.

Chi vuol servirsi di materiale statistico concernente il commercio deve tener ben presente che si tratta sempre di valori medî, giacchè la statistica, per quanto sia nella maggior parte degli Stati specializzata, non può mai comprendere e determinare il valore di ogni singola qualità e specie delle varie merci che si incontrano nel commercio estero. Quando perciò si vuole studiare il commercio estero di un singolo o di alcuni prodotti poco affini, sarà meglio attenersi ai dati quantitativi, specialmente in quei casi in cui essi vengono rilevati nella statistica in base alle misure comunemente usate in commercio (1). Ad ogni modo le quantità dànno sul movimento delle merci indicazioni più sicure che i valori. L'inesattezza lamentata nell'indicazione dei valori non è però un

(1) Tale non è il caso, p. es., della birra, del vino, dell'alcool nelle statistiche commerciali dell'Europa centrale; queste dànno il peso mentre i liquidi si commerciano secondo le misure di capacità.

difetto irreparabile della statistica; è una fonte di errore di gran lunga meno considerevole di quel che pare a prima vista, se si fa il confronto dei valori rilevati per parecchi anni con eguale metodo. Si può ancora aggiungere in favore dei valori che, qualora il commercio estero venga rilevato contemporaneamente in tutti o in vari suoi atteggiamenti, non è consigliabile di sommare i dati quantitativi delle diverse merci ma si deve scegliere un *tertium comparationis*; e come tale possono servire precisamente soltanto i valori espressi in moneta.

Un difetto essenziale della statistica del commercio consiste in ciò: che la statistica di uno Stato dà, per un identico oggetto, indicazioni che differiscono, spesso per importi assai considerevoli, dai dati corrispondenti contenuti nelle statistiche degli altri Stati. Questo dicasi non soltanto per i valori ma anche in molti casi per le quantità. Ciò che, p. es., la Germania esporta in Russia, viene indicato nella statistica germanica in cifre affatto diverse da quelle che dà la statistica russa sulle importazioni dalla Germania.

Esempi e spiegazioni di queste differenze trovansi in ogni monografia sul commercio di due Stati fra loro. Si chiariscono tali differenze notando che la rilevazione statistica è diversamente organizzata e più o meno precisa nei vari paesi; si osserva che le importazioni, sulle quali alla loro entrata nel territorio doganale vengono percepiti i dazi, sono registrate con maggiore esattezza, mentre la statistica è meno precisa nel rilevare il commercio di transito nei paesi per i quali le merci passano; che certe differenze dipendono da diversità di epoca ecc. Non ci addentriamo in questo argomento, ma osserviamo soltanto che lo studioso che si occupa dell'indirizzo che prende il commercio estero, il traffico di due o più Stati, deve cercare di servirsi comparativamente della statistica non di un solo (il suo) paese ma di tutti gli Stati in questione, e di spiegarne in maniera plausibile le differenze. Desiderabile sarebbe che le differenze fossero evitate e scartate (1). Per rendere maggiormente comparabili i dati statistici relativi al commercio internazionale, furono fatte parecchie

(1) Vedi A. E. Batemans, *Bericht über die Handelsstatistiken verschiedener Länder* (Relazione sulle statistiche del commercio di alcuni paesi) presentata alla X Sessione dell'Istituto Internazionale di Statistica, Londra, 1905.

proposte, di cui quella che prima d'ogni altra potrebbe essere attuata, consiste in un periodico scambio di vedute, per iscritto o verbalmente, fra i vari Uffici di statistica commerciale (1).

Del resto questo procedimento è seguìto, e con buon successo, in Austria-Ungheria, per chiarire e possibilmente eliminare le differenze fra i dati della statistica commerciale austriaca e i dati di quella ungherese, per quel che riguarda il commercio fra i due Stati della Monarchia (2).

Una proposta che fu presentata più volte in congressi internazionali riguarda la rilevazione statistica delle varie merci in base ad una nomenclatura uniforme. Bisogna notare che nello stabilire una tariffa doganale e nello sceglierne le voci consiste buona parte della politica protezionista di un paese; non può quindi esser considerata come prossima la compilazione d'una tariffa doganale schematica valevole per i vari Stati. Oltre questa difficoltà di natura politico-doganale, non ci sarebbe alcun altro serio motivo, perchè i vari Stati non potessero regolare in modo uniforme la nomenclatura delle loro tariffe e delle loro statistiche.

Ma in questo campo impera la *vis inertiae*, il principio del *quieta non movere*. Tuttavia furon fatti alcuni tentativi scientifici di regolare internazionalmente la denominazione delle merci. Citiamo l'esempio più recente e più istruttivo della " nomenclatura unitaria del ferro e dell'acciaio ", compilata dalla 24ª Commissione della " Federazione internazionale per l'esame dei prodotti della tecnica " e presentata al Congresso della Federazione tenutosi a Bruxelles nel 1906. Questa Commissione era composta di personalità d'ogni paese competenti nell'industria siderurgica, sopratutto professori universitari — non vi eran compresi nè funzionari doganali, nè studiosi di statistica.

La tavola compilata contiene la denominazione di varie specie di ferro e di acciaio in più lingue, e precisamente in inglese, in francese, in tedesco, in svedese e in olandese (3). Tavole ana-

---

(1) Vedi Viktor Heller nell' " Oesterreichisches Handelsmuseum " (Rivista), numero del 28 gennaio 1904.

(2) Vedi le pubblicazioni dell'ufficio di statistica del commercio fra l'Austria e l'Ungheria.

(3) P. es.: white castiron (or pigiron) — Fonte blanche — weisses Roheisen — hwitt tackjern — hvidtjaern — witgietyser.

loghe dovrebbero venir composte man mano per tutte le industrie, e l'elenco internazionale delle merci potrebbe così esser presto compilato (1).

§ 6. — b) Applicazione della statistica del commercio estero.

L'applicazione più frequente della statistica del commercio ha luogo quando si tratta di risolvere questioni di politica doganale e questioni riguardanti i trattati di commercio.

In questi casi la statistica deve essere usata, come più tardi vedremo, non solo colla massima circospezione, ma deve essere completata con altre importanti rilevazioni e ricerche che attualmente si possono appena eseguire con grande difficoltà. Occorre in ogni caso tener presente che in materia di commercio estero bisogna non soltanto *misurare* ma anche *pesare*.

Una delle questioni più in voga, che si pone spesso alla statistica è questa: In un determinato Stato il dazio che colpisce una merce deve venir aumentato o addirittura abolito? La statistica, esaminata superficialmente, non risponde altro che questo: che in un dato anno furono importati di tale merce tanti quintali ed esportati tanti; semplice notizia che dilucida ben poco il problema.

Anzitutto i dati sul commercio estero di un solo anno non bastano; occorre fare il confronto prendendo per base i dati di parecchi anni, poichè scegliendo un unico anno si corre pericolo che vi sia stata, per un motivo qualsiasi, un'importazione od esportazione eccezionalmente alta o bassa. In un anno di produzione agricola favorevole ha luogo una maggiore esportazione di derrate agricole, mentre l'importazione diminuisce od è nulla; accade invece il contrario dopo uno scarso raccolto o dopo un'epizoozia. L'Austria-Ungheria ebbe per alcuni anni, prima dello scoppio della guerra russo-giapponese (1904-1905), un'esportazione assai forte nel Giap-

(1) La Conférence internationale de Statistique Commerciale, tenutasi a Bruxelles nel 1910, approvò una nomenclatura comune per tutte le merci, che ciascun Stato porrà in appendice alla propria statistica del commercio estero. Tale nomenclatura è destinata a render possibile la comparabilità dei dati statistici dei vari paesi. [*N. d. T.*]

zione di prodotti chimici che servivano alla preparazione di materie esplodenti. Quando, p. es., in una riunione elettorale, o in Parlamento si vuole far apparire elevata l'importazione di cereali da un paese, per dimostrare l'assoluta necessità dell'aumento dei dazî sui grani, si sceglieranno i dati statistici relativi a un anno di carestia, mentre gli avversari di un tale aumento di dazî procederanno all'inverso.

Ma anche quando si scelgano, per fare i confronti, parecchie annate, un quinquennio, un decennio, ecc., resta a vedere da quale anno bisogna cominciare e con quale finire.

Anche in tal caso diciamo: *corrigez la statistique!*, poichè si può comprendere nel calcolo un anno in cui il prodotto in discussione segnò un'importazione particolarmente elevata (o bassa), oppure fare in modo che i dati di un tale anno non entrino nel calcolo, a seconda che si vuole ottenere una media alta o bassa dell'importazione. Da simili applicazioni pratiche della statistica teorica bisogna ben guardarsi, se si vuole che la ricerca abbia carattere scientifico e oggettivo.

Nel confrontare la statistica di parecchi anni bisogna fare attenzione ad un'altra circostanza accessoria ma importante: per un periodo di tempo abbastanza lungo i valori dell'importazione di un prodotto possono essere discesi, ma le quantità importate esser tuttavia salite, nel caso che il prodotto abbia subìto una progressiva diminuzione di prezzo. Allora può sembrare che le condizioni del mercato siano state sfavorevoli (1) a quel prodotto, perchè l'importazione è apparentemente diminuita; in realtà però è il contrario.

Spesso sarà utile, ai fini di uno studio politico, di tener presente non degli anni statistici interi ma dei singoli mesi o quadrimestri; così, per esempio, se si tratta di prodotti che hanno i loro determinati periodi o stagioni. Poi ancora si deve tener conto dell'epoca in cui una tariffa doganale vien sostituita da un'altra o un trattato di commercio entra in vigore; in questo caso bisogna tener presenti particolarmente i dati statistici degli ultimi mesi immediatamente precedenti all'entrata in vigore della nuova tariffa, cominciando

(1) Sfavorevole, intendiamo dal punto di vista dei produttori non dei consumatori.

dal momento in cui la nuova aliquota delle varie voci fu portata a conoscenza del pubblico, poichè avrà luogo in questo periodo una maggiore importazione di quelle merci che più tardi dovrebbero pagare dazi più elevati, e rispettivamente maggiore esportazione da quello Stato contro cui è diretto il nuovo regime doganale. Così pure merita speciale attenzione il movimento commerciale in questione nei primi tempi in cui vige la nuova tariffa; poichè appunto allora si osserverà un ristagno nel movimento delle importazioni ed esportazioni. Non è facile stabilire il termine nel quale presumibilmente si ristabilisce l'equilibrio normale, cioè quando il commercio estero di un paese si sia adattato alle nuove condizioni (1).

Il problema politico-doganale più importante che può esser posto alla statistica commerciale è quello dei probabili effetti di un dazio. Le aliquote della tariffa autonoma di uno Stato anzitutto devono esser sottoposte ad un diligente esame per vedere se e in quanto si tratti di dazi di compensazione o di negoziazione, oppure se essi corrispondano ad una imprescindibile esigenza protezionista.

È ben difficile però fissare dei principî che servano come direttiva per dare un giudizio in proposito.

Spesso i negoziatori delegati dagli Stati sono costretti essi stessi a ricorrere all'aiuto di mezzi empirici, come inchieste, contatto con gli interessati per farsi illuminare. Infatti, non v'ha dubbio che la statistica commerciale può darci, quanto a questo problema, delle risposte molto approssimative, giacchè esso implica, oltre il movimento commerciale o il traffico di sole merci, anche numerosi altri elementi.

---

(1) In un prossimo capitolo tratteremo di proposito la questione assai poco discussa dell'adattamento di un paese a una nuova tariffa doganale o un nuovo trattato di commercio. Ma notiamo fin d'ora che l'affermazione " che un rialzo dei dazî renda quasi impossibile l'importazione e faccia rialzare eccessivamente i prezzi all'interno da un lato „ oppure d'altro canto " che rovini il commercio d'esportazione di un paese „ sono esagerazioni che non corrispondono alla realtà.

§ 7. — c) I dati della statistica del commercio estero.

I dati che la statistica commerciale contiene sono i seguenti: la quantità (e il valore) dell'importazione del prodotto soggetto a dazio e l'indicazione dei paesi dai quali l'importazione proviene, talora l'indicazione dei paesi dove la merce fu prodotta; la quantità (e il valore) del prodotto corrispondente, il paese di destinazione, e talora i paesi in cui esso sarà consumato. Tali dati costituiscono già delle preziose informazioni, che ci indicano in generale quali paesi importatori debba principalmente colpire, p. es., l'aumento proposto di un dazio, e a quali paesi che hanno elevato le loro tariffe si debba particolarmente tener fronte. Sono questi dei punti di partenza importantissimi per le negoziazioni relative ai trattati commerciali a tariffa convenzionale.

Ma i dati della statistica commerciale non sono sufficienti a farci conoscere completamente la portata politico-economica di un dazio. A tale scopo la statistica del commercio deve essere integrata dalla statistica della produzione (1).

Che cosa apprendiamo dalla comparazione dei dati statistici del commercio con quelli della produzione?

Se troviamo che le quantità importate di un prodotto costituiscono una parte notevole rispetto alla produzione nazionale — e ciò osservato per un periodo di tempo abbastanza lungo — trarremo delle conclusioni, quanto alla politica-doganale, ben diverse che nel caso in cui l'importazione fosse bensì notevole, presa assolutamente, ma tuttavia trascurabile in confronto alla produzione nazionale. Negoziandosi un trattato dunque non si insisterà su di una data misura daziaria con egual forza così nella seconda ipotesi come nella prima.

Anche relativamente all'esportazione la comparazione fra le due statistiche dà delle dilucidazioni assai utili. Nel formulare

(1) Ove non esiste una statistica della produzione destinata allo studio delle questioni politico-economiche, si dovrebbe provvedere a compilarne una *ad hoc*.

provvedimenti di favore da chiedersi da uno Stato allo Stato contraente e nelle negoziazioni doganali sono da prender di mira particolarmente quei dazî che colpiscono in maniera più sensibile l'esportazione del primo, cioè quegli articoli la cui esportazione nell'altro Stato costituisce una parte considerevole della propria produzione nazionale. L'utilità di un tal metodo comparativo è tanto più grande in quanto che esso non è di regola usato e quindi quei negoziatori che meglio conoscono non solo il commercio estero ma anche la produzione del paese contraente, vengono a trovarsi in una condizione di superiorità e sono in grado di valutare con maggior precisione i provvedimenti da prendersi relativamente agli interessi del proprio paese.

È perciò che còmpito principale degli Uffici consolari e degli altri agenti all'estero dovrebbe esser quello d'informare esattamente e a tempo il loro Governo sulle condizioni della produzione dei varî Stati.

Un'altra importante questione, che sarà trattata più tardi ma che qui accenniamo solo in rapporto al metodo statistico, è quella della traslazione dei dazi; che è quanto dire: il dazio viene sopportato dal paese compratore o da quello venditore?

La statistica commerciale, messa in rapporto colla statistica della produzione, ci dice anzitutto se e in quale misura uno Stato debba ricorrere, per una determinata merce, all'importazione e da quali paesi; e inoltre se esso potrebbe facilmente provvedersi su altri mercati. Poi ancora, se per il paese venditore, contro il quale è diretto il dazio, lo Stato compratore rappresenti un mercato importante e se, venendo meno questo, non gli sarebbe difficile trovare altrove buone condizioni di spaccio per i suoi prodotti. A seconda della risposta che si dà a queste domande (lasciando da parte per ora gli altri fattori che influiscono sugli effetti dei dazî) si sarà proclivi a ritenere che il dazio sarà sopportato dal paese importatore o da quello esportatore (1).

Un aiuto importante lo offre pure la statistica dei prezzi e del consumo. Essa pur troppo è assai poco sviluppata; infatti sul mo-

---

(1) Va da sè che occorre sempre far attenzione nella statistica della produzione, come in quella del commercio, di non prender per base dei dati riferentesi ad anni od a periodi eccezionali.

vimento dei prezzi e sul consumo dei prodotti industriali più importanti non si hanno che delle informazioni private incomplete e spesso incontrollabili (1).

Egualmente importante per la politica economica internazionale, sia pratica che teorica, è lo studio dei rapporti economici reciproci di due o più Stati, considerati questi rapporti nel loro complesso, e non soltanto rispetto al traffico di merci soggette a misure doganali. È un argomento anche troppo discusso statisticamente che comprende a sua volta una serie di problemi: in che misura e fino a quando uno Stato dipenda da un altro per l'acquisto o per lo smercio di certi prodotti (grezzi o manufatti), per il commercio dei capitali, per l'importazione o esportazione di mano d'opera, di servigi personali, ecc.

È interessante specialmente vedere quale dei due Stati sia in condizione di dipendenza economica dall'altro. Così, p. es., si è cercato di rilevare dalla statistica commerciale se sia maggiormente interessata l'Austria o l'Ungheria all'unione doganale fra i due Stati; fu studiato accuratamente il bilancio dei conti da cui si trassero gli argomenti per le discussioni relative al compromesso doganale austro-ungherese.

Più utile è di ricercare, in base alla statistica del commercio, la natura delle merci scambiate e l'importanza che esse hanno per l'economia nazionale dei due Stati, di vedere, cioè, se l'esportazione di uno si concentri principalmente su poche branche di produzione o se si ripartisca su di un numero rilevante di merci diverse. Se, nella prima ipotesi, accade che l'esportazione, oltre che comprendere uno scarso numero di prodotti, assorba una quantità assai considerevole della produzione complessiva di uno Stato, e quindi vi è interessata la maggior parte della popolazione attiva, ne

(1) Sotto la spinta delle necessità del commercio si sono formate delle statistiche *private* assai buone e autorevoli sulla produzione mondiale, sui prezzi e sulla domanda di un dato prodotto, come p. e. la statistica dello zucchero di Licht, quella del cotone di Neill, quelle inglesi sulla produzione dei cereali (Broomhall, Dornbusch, Beerbohm). Attualmente una statistica ufficiale sulla produzione mondiale dei cereali viene pubblicata dall'Istituto Internazionale d'Agricoltura in Roma. Ma per molti importantissimi articoli mancano assolutamente notizie statistiche attendibili.

deriva che esso, economicamente, dipende senz'altro dallo Stato importatore (1).

In tesi generale vale il principio che quando l'esportazione di un paese è costituita da una quantità considerevole della produzione annuale delle sue industrie principali — le quali abbiano un'influenza rilevante sull'economia nazionale e sulla distribuzione della popolazione in classi professionali, — l'importanza di questa esportazione è grande, assai più grande di quella di un'esportazione alla quale contribuiscono numerose branche di produzione.

Anche la natura dei prodotti importati ed esportati, considerata ai fini della statistica commerciale, deve esser tenuta in conto se si vuol giudicare esattamente la posizione che un paese occupa nel movimento economico mondiale; 100 milioni di lire di esportazione annua di legname, p. es., hanno, economicamente parlando, un valore ben diverso da 100 milioni di lire di esportazione di macchine o di stoffe di seta. Nè si deve tralasciare di esaminare in qual rapporto imprenditori, commercianti e lavoratori siano interessati all'esportazione di uno o di un altro prodotto, come pure in qual misura gli utili si ripartiscano fra i redditi delle varie categorie interessate, sotto forma di profitto, di rendita fondiaria, di guadagno commerciale, di interesse dei capitali, di salari. Su questi punti un'esatta statistica della produzione, la quale dovrebbe integrare la statistica del commercio, sarebbe in grado di illuminarci sufficientemente.

Ben diversamente son da valutare le materie prime dai prodotti manufatti. Quelle rappresentano il risultato di un lavoro nazionale assai minore di quello che non richiedano i prodotti rifiniti (talora di gran valore), i quali alla lor volta son fabbricati in parte con materie prime importate. Nel calcolo statistico e nell'esame che si fa del bilancio commerciale bisogna tener conto di tutto ciò (2);

---

(1) Questo è il caso dell'Ungheria rispetto all'Austria per quanto riguarda la sua esportazione di prodotti agricoli. Ben difficilmente l'Ungheria potrebbe riversare la sua esportazione su altri mercati, qualora fosse abolito il regime di libero scambio attualmente in vigore fra i due Stati della Monarchia austro-ungarica. L'Austria, al contrario, potrebbe con facilità importare da altri paesi i prodotti che le fornisce l'Ungheria.

(2) Un esempio di calcoli statistici fatti tenendo conto di questi varî elementi è dato dalle statistiche dell'I. R. Ufficio austriaco della statistica del commercio fra i due Stati della Monarchia austro-ungarica (K. K. oesterr. Zwischenverkehrsstatistischer Amt).

è però controverso il concetto di " materia prima „ e di " prodotto manufatto „.

Sotto questo aspetto le statistiche commerciali ufficiali dei singoli Stati presentano notevoli diversità, che si accentuano ancor più nella politica economica pratica, quando, per dimostrare che uno Stato trae beneficio principalmente dall'esportazione di prodotti agricoli piuttosto che da quella di articoli industriali, si cerca di far apparire l'una più elevata, l'altra più scarsa, oppure inversamente. Certo vi sono degli Stati di cui non si può mettere in dubbio il carattere eminentemente agricolo, poichè quelli la cui popolazione è per tre quarti o quattro quinti agricola, e così pure, nella stessa misura, la loro produzione ed esportazione, devono naturalmente essere considerati come Stati agrari. La difficoltà, dal punto di vista statistico e politico-commerciale, sorge allorchè si tratta di stabilire se e quando uno Stato avente un tal carattere si trasformi o si sia già trasformato, rispetto alla sua produzione od esportazione, in Stato industriale.

Ma tale indagine non entra nell'àmbito della statistica. È la politica economica internazionale, come scienza teorica, fondata sullo studio dei fenomeni che ne forman l'oggetto e sulla loro evoluzione, che è chiamata a portar luce su questo campo e a trovar la giusta direttiva in mezzo alle correnti opposte e ai ragionamenti confusi e contradditori (Cap. III, § 7).

§ 8. — d) Statistica delle altre specie di traffici.

Come già dicemmo nel capitolo sulla Definizione (Cap. I, § 3), il traffico internazionale d'altra specie che non sia quello di merci va acquistando un'importanza sempre maggiore per la politica economica internazionale. Dobbiamo quindi studiare con attenzione particolare queste varie forme di commercio internazionale, che si esplicano, p. es., nel servizio di banca, in quello di spedizioni, ecc., perchè in non pochi casi tale ricerca ci darà il mezzo per risolvere delle questioni politico-economiche e più ancora politico-doganali molto confuse. Per valutare la potenzialità economica (e politica) effettiva di un paese nel commercio mondiale o di fronte ad un altro paese è necessario conoscere, oltre il suo movimento commerciale, anche la sua forza o debolezza finanziaria.

Non basta cioè essere al corrente sulle importazioni ed esportazioni dei paesi studiati, ma occorre conoscere il grado del loro indebitamento o rispettivamente l'importanza ch'essi hanno come creditori d'altri paesi. La causa per cui un trattato di commercio fra due Stati arriva o non arriva alla sua conclusione, spesso è spiegata dalle condizioni finanziarie di un paese rispetto all'altro.

L'aumento delle esportazioni di un paese, p. es. quando dipende da importanti forniture per eserciti, per ferrovie, è spesse volte in rapporto col fatto ch'esso possiede e fa viaggiare degli abili commercianti, oppure ha istituti bancari accreditati con sede nei paesi importatori, oppure fa loro frequenti prestiti, ecc.

Su tali importanti problemi la statistica non fornisce pur troppo dati e informazioni sufficienti finora. Lo Stato avrebbe molto da fare in questo campo; ogni Stato che partecipa al commercio mondiale dovrebbe nel suo proprio interesse contribuire per fondare un'Unione destinata a compilare ed elaborare una statistica del movimento economico internazionale studiato in tutte le sue esplicazioni. Le difficoltà di realizzare un tal progetto non sarebbero gravi. Anche alla creazione dell'Unione postale universale sembrava che si opponessero degli ostacoli insormontabili che furono poi superati (1).

Sopratutto gli uomini di Stato devono convincersi che la pubblicità di dati veritieri relativi al commercio internazionale non arreca dei danni ma dei vantaggi, perchè impedisce che si brancoli nel buio, esagerando in più o in meno quella ch'è la situazione effettiva, p. es., nel ritenere che il debito di uno Stato verso l'altro sia più elevato di quello ch'è in realtà. Sembra che l'antica opinione secondo la quale nel commercio internazionale v'è sempre una parte danneggiata, e nella conclusione di un trattato di commercio una parte trae dei vantaggi sempre a spese del-

(1) La proposta dell'autore fu, per quel che riguarda i prodotti agrari, attuata colla creazione dell'Istituto Internazionale d'Agricoltura, con sede in Roma, il quale ha, fra gli altri, il còmpito di " concentrer, étudier et publier dans le plus bref délai possible les renseignements statistiques, techniques ou économiques concernant la culture, les productions tant animales que végétales, le commerce des produits agricoles et les prix pratiqués sur les différents marchés „ (Convenzione internazionale di Roma del 7 giugno 1905, lett. *a*). V. cap. IX, § 5. [*N. d. T.*]

l'altra, abbia ancora al giorno d'oggi dei seguaci fra gli uomini politici e fra gli statisti. Ma alla nostra epoca si dovrebbe finire di comportarsi in politica-economica a somiglianza dello struzzo. Già, le condizioni reali dei varî paesi vengono alla luce lo stesso presto o tardi: solo col grave inconveniente che si giunge a conoscerle con non piccoli sforzi e fatiche, dopo frequenti errori ed equivoci che per gli Stati interessati non sono altro che dannosi.

Si crede a torto di poter durare a lungo a tener nascosti o far noti solo in parte alcuni fra i più importanti aspetti economici dello Stato. La conoscenza esatta di tutti i dati relativi al movimento economico internazionale sarà di grande utilità ad ogni singolo Stato per lo svolgimento della sua politica economica e darà il mezzo agli altri di fondare un giusto giudizio su basi sicure, evitando conseguenze imprevedute e contribuendo alle relazioni pacifiche fra gli Stati.

***

Tuttavia ciò che la statistica ha fatto sin qui, per quel che riguarda le altre branche del movimento economico internazionale che non sieno il traffico di merci, è molto promettente; sopratutto è da mettere in rilievo l'opera dell'Istituto Internazionale di Statistica, di cui fanno parte molti valentissimi scienziati e uomini di Stato; ed è a sperare che incontri sempre più l'appoggio e il favore dei varî Governi. Diremo qui sommariamente dei risultati dallo stesso ottenuti sinora nell'àmbito della nostra scienza.

Sulla compilazione di una " Statistique internationale des valeurs mobilières „ presentò un'elaborata relazione Alfredo Neymarck nella XII sessione dell'Istituto (Parigi, 1907), da cui risulta che tale specie di statistica ha fatto notevoli progressi dacchè le Amministrazioni di parecchi Stati e alcune Borse hanno, malgrado l'aridità e le difficoltà ch'essa presenta, assicurata la loro regolare collaborazione. Pur troppo i rapporti statistici non vengono ancora compilati e pubblicati periodicamente nè comprendono tutti gli Stati. Per misurare l'importanza della rilevazione dei dati relativi ai valori mobiliari basta pensare che, secondo la relazione citata, i valori mobiliari commerciati sui soli mercati europei nel 1907 importavano la somma di 768 miliardi di franchi, di cui 520 miliardi si tro-

vavano in possesso dei cittadini dei rispettivi paesi di emissione. Dunque erano investiti in Stati esteri 248 miliardi, vale a dire quasi il doppio del movimento mondiale complessivo in merci che fu, in cifra tonda, di 140 miliardi di franchi (1). Al giorno d'oggi, dice Neymarck, si scambiano da un popolo all'altro milioni, persino miliardi di valori, con maggiori facilità di quel che si venda un metro di stoffa, un nastro di seta, o si spedisca una tonnellata di carbone da uno all'altro paese. Egli insiste giustamente sulla urgente necessità che ciascuno Stato proceda alla formazione di una regolare statistica del commercio dei proprî valori mobiliari, il che renderebbe possibile l'esatta rilevazione del commercio internazionale dei detti valori (2).

La statistica del commercio internazionale dei valori mobiliari dovrebbe darci notizie sull'ammontare del capitale estero investito all'interno e sull'ammontare del capitale nazionale investito all'estero nelle industrie, commerci, banche, imprese, ecc.; i dati relativi offrirebbero il più alto interesse per il nostro studio. Purtroppo la statistica finora è molto manchevole anche su questo punto; ma bisogna pure ammettere che la rilevazione di tali dati è assai difficile, onde la necessità di affinare il metodo e i mezzi di ricerca della statistica, perchè essa sia in grado di studiare e rilevare con esattezza e regolarmente anche questa parte così importante del commercio internazionale.

Il commercio dei valori mobiliari è un campo ancora inesplorato che interessa vivamente la politica economica internazionale non solo per sè stesso, ma anche per i fenomeni che stanno col medesimo in relazione diretta o indiretta: il commercio segue il capitale come la bandiera; i cittadini di un dato Stato che fanno impianti industriali all'estero, si rivolgeranno probabilmente, *ceteris paribus*, al loro paese d'origine per la fornitura delle installazioni, del macchinario, apparecchi, ecc.; se il comitato direttivo, i ca-

---

(1) Vedi *Geographisch-statistische Tabellen für das Jahr 1906, 1907 u. ff.* (Tabelle geografico-statistiche per l'anno 1906, 1907 e segg.), pubblicate da von Juraschek, Lipsia, 1906, 1907, ecc.

(2) Neymarck dimostra anche l'importanza che avrebbe un diritto internazionale finanziario, una legislazione internazionale sulle carte-valori perdute o rubate, sul commercio e sulla spedizione dei coupons e delle carte-valori da un paese all'altro ecc.

pitalisti d'una banca sono stranieri, preferiranno avere degli impiegati della loro nazionalità, faranno acquisti di materiali e oggetti occorrenti, ove abbiano convenienza, in patria, e in ogni modo ben raramente svolgeranno l'attività dell'impresa in senso contrario agli interessi del proprio paese. E ancora: profitti e altri redditi in parte ritornano in patria; coloro che sono interessati in un'industria con stabilimenti proprî in parecchi Stati, tenderanno, come vedremo più tardi, a una politica doganale orientata in un modo particolare, trovandosi quella data industria in condizioni speciali di fronte alle industrie nazionali (Cap. VI, fine).

Vi sono poi altri fenomeni, allo studio dei quali molto servirebbe una statistica degli investimenti di capitali nel senso già spiegato. Tra le industrie riunite in cartelli o sindacati v'è una comunità internazionale d'interessi, come pure nel commercio bancario, fra le imprese di trasporti ecc., le cui ramificazioni si estendono sempre più. Ora, il conoscerne l'importanza e lo sviluppo è necessario per valutarne gli effetti politico-doganali e per evitare che simili interessi coalizzati possano eludere la politica doganale nazionale svolta dallo Stato. Attualmente le fonti d'informazioni in proposito sono unicamente di carattere privato, incomplete e non sempre autentiche, come comunicazioni, resoconti di assemblee, bilanci, notizie di giornali, ecc.

Anche la statistica del movimento ferroviario internazionale ha bisogno di essere migliorata, mentre quella del movimento marittimo è relativamente bene sviluppata. Poichè evidentemente essendo il movimento economico in diretta relazione con i mezzi di trasporto, per valutare la potenzialità di un paese nell'economia mondiale, si richiede la conoscenza esatta dei mezzi di trasporto di cui esso dispone. Questo dà talora la spiegazione di fatti politico-economici importantissimi. Per es., lo Stato A non fa una politica doganale contraria allo Stato B, perchè la sua marina mercantile, che fa il servizio di trasporto di gran parte delle merci importate dallo Stato B, potrebbe subirne grave danno, potendo quest'ultimo, con opportune misure doganali, far sì che la sua importazione si serva di altre linee di navigazione. È noto del resto quale importanza abbia avuto nella storia della politica economica internazionale il fatto che la marina mercantile di un paese sia stata favorita a danno di quella d'un altro.

Vogliamo ricordare qui anche la politica dei mezzi di trasporto

sia ferroviari che marittimi. Talora non si riesce a comprendere come mai un dato porto, una data compagnia di navigazione, una data linea ferroviaria riesca ad attrarre a sè il movimento commerciale, le correnti migratorie, a preferenza di altri porti, compagnie, linee ferroviarie più vicine e apparentemente più convenienti. È anche questo un campo d'osservazione notevole ma trascurato, al quale occorre por mente per orientarsi sulla concorrenza mondiale. Una buona statistica, integrata da rapporti tecnici, inchieste, ecc., renderebbe anche sotto questo aspetto grandi servigi.

§ 9. — e) Rilevazione del movimento internazionale di persone: movimento di emigranti, di viaggiatori di commercio, di forestieri, ecc.

Diremo ora qualche parola intorno alla statistica e ad altri metodi di *rilevazione induttiva* dei rapporti economici internazionali relativamente al movimento internazionale di persone.

Già nel capitolo primo fu notato quale importanza debba annettersi, dal punto di vista polititico-economico, al movimento di persone, nei suoi varî atteggiamenti, fra Stato e Stato. Ogni studioso di politica economica o commerciale deve dunque avere esatta conoscenza del numero, della nazionalità, della professione di tutte quelle persone che dall'estero vengono all'interno e viceversa. Possibilmente si dovrebbe cercar di conoscere lo scopo del viaggio, la durata e le condizioni del soggiorno. Si deve far distinzione fra soggiorno temporaneo e permanente, fra viaggiatori di commercio e turisti, fra viaggiatori immigranti o emigranti. Occorre pure sapere se gli immigranti (o emigranti) sono, p. es., contadini, operai agricoli o se hanno una professione di carattere commerciale; se immigrano (o emigrano) con la famiglia; quali sono le stazioni di partenza o d'arrivo maggiormente interessate a questo movimento; da e per quali paesi le correnti migratorie si dirigono; quale peculio gli emigranti (immigranti) portino seco, quale tenor di vita conducano, a qual fonte di guadagno essi mirino andando nel nuovo paese, se ricevano danaro dal luogo natìo o se ne mandino. Ancora: quali compere e quali spese facciano all'interno i viaggiatori, da quanti viaggiatori di commercio (di

quale branca?) il paese venga visitato, quanti stranieri partecipino alle imprese locali, ecc.

Solo una piccola parte delle questioni relative al movimento internazionale di persone fu qui enumerata. Ma la portata economica e politica di esse è evidente: la legislazione, la pubblica amministrazione e la scienza devono domandarne la risposta alla statistica (statistica dell'emigrazione, del movimento dei forestieri (1), ecc.), a delle inchieste, a delle relazioni tecniche, ecc. Soltanto su tali basi si può fare una sana politica demografica di emigrazione e d'immigrazione, una sana politica coloniale e di colonizzazione, e infine una politica di espansione (2). Una buona politica economica internazionale presuppone dunque dei dati sicuri sul *quantum* e il *quale* delle persone — (in economia la forza operante è in definitiva l'uomo e non le mercanzie od i capitali) — sia all'interno che all'estero. Solo in tal caso si potrà misurare giustamente, dal punto di vista politico-economico, il valore che hanno i cittadini che vivono all'estero. Studiando il movimento internazionale di persone con maggior precisione di quel che s'è fatto finora, i risultati delle ricerche, dalle quali apparirà senza dubbio un incremento continuamente progressivo del movimento internazionale di persone, dovrebbero dare degli ottimi elementi per giudicare con favore il principio pacifico che informa la politica economica internazionale. Tuttavia una spiegazione esauriente di tale tendenza pacifica si troverà soltanto nella ricerca fatta secondo il metodo evoluzionistico, come sarà esposto in uno dei capitoli seguenti.

In rapporto a quanto veniamo dicendo dovremmo pure far parola di un altro fenomeno del movimento internazionale, che finora fu piuttosto trascurato, perchè si ritiene che abbia un'importanza solo indiretta per la politica economica internazionale. Vogliam dire degli *atti* privati, pubblici e ufficiali *di intesa internazionale*,

---

(1) Sul modo di formare una statistica del movimento dei forestieri vedi Dr. H. v. Pfaundler, *Zur Statistik des Fremdenverkehres in Oesterreich* nella " Statistische Monatschrift hrsg. von der K. K. statistischen Zentralkommission ", 1911, fasc. V.

(2) Altre questioni, sulla cui soluzione hanno un'enorme influenza i dati statistici e ogni altra rilevazione oggettiva, sono: la polizia e il diritto relativamente agli stranieri, la colonizzazione, ecc.

che vanno a poco a poco abbracciando manifestazioni sempre più numerose del movimento internazionale, specialmente per quel che riguarda la soluzione di controversie e il diritto internazionale. Questi atti d'intesa, che non si limitano al movimento economico ma si estendono a molte manifestazioni dell'attività umana connessa ai pubblici interessi, dànno la chiave per meglio comprendere la missione futura della politica economica internazionale; essi dovrebbero però venir studiati non soltanto secondo il metodo statistico o altro metodo induttivo, ma anche dal punto di vista evoluzionistico. È sommamente interessante conoscere la storia del modo di formazione e l'evoluzione di tali atti d'intesa internazionale. Si viene a scoprire in tal modo una miniera di sapienza politico-economica, il cui alto valore non fu sin qui nemmeno immaginato. Ma spetterà ancora alla statistica di illuminare questa ricerca; come pure si dovrà ricorrere ad altri mezzi empirici (p. es., studio dei resoconti dei congressi).

Per quanto sieno scarsi e incompleti, tuttavia più tardi faremo almeno il tentativo di esporre sommariamente gli *Atti d'intesa internazionale* e di darne una valutazione dal punto di vista evoluzionistico. Essi sono della più grande importanza per una comprensione profonda della politica economica internazionale; poichè costituiscono i primi inizî e le pietre miliari inamovibili della *comunanza internazionale d'interessi*, a rafforzare la quale devono contribuire con zelo e perseveranza tutti gli amici della pace. Un numero di Stati sempre crescente entra a far parte della comunità dei popoli civili; i rapporti economici internazionali a vista d'occhio si evolvono, si intensificano, si accelerano, si semplificano e il loro costo diminuisce; si cerca di adattarli alle particolarità dei varî paesi; il diritto e la procedura vengono regolati secondo le esigenze internazionali; le differenze nazionali si attenuano, quando non sono addirittura eliminate; gli Stati si mettono d'accordo per risolvere in via arbitrale molte importanti questioni relative al traffico e al diritto internazionale. Dei progetti che sembrano ancora utopistici, come l'introduzione di una moneta unica, di una lingua commerciale, di un parlamento, che servano ai bisogni internazionali osano già affrontare la pubblica discussione. Da tutto traspare la tendenza ad assicurare lo sviluppo pacifico della concorrenza sia nel campo della civiltà che in quello economico.

§ 10. — **L'induzione empirica.**

Oltre la statistica del commercio e statistiche analoghe, oltre la statistica della produzione, del consumo, dei prezzi e la statistica (che però non è stata ancora creata) del movimento economico internazionale, la politica economica dispone di qualche altro mezzo d'indagine, forse non meno importante, di carattere induttivo: *l'inchiesta* e i pareri dei *corpi consultivi tecnici*, di cui lo studioso può giovarsi dopo aver esaminato e sottoposto a una critica scientifica la genesi e il contenuto di tali materiali (Relazioni di Inchieste ufficiali e parlamentari, pareri di Corpi consultivi ufficiali, e simili). Accanto ai Corpi consultivi tecnici di carattere ufficiale (come le Camere di Commercio, il Consiglio Superiore dell'Industria, il Consiglio Superiore d'Agricoltura, delle Ferrovie, dell'Emigrazione ecc.) sono da ricordare come fonti d'informazione anche le libere rappresentanze di interessi economici, specialmente le associazioni di produttori, che pubblicano dei rapporti, memoriali, ecc., su questioni politico-economiche e politico-commerciali; tutto ciò costituisce un ottimo materiale per conoscere non soltanto i provvedimenti positivi della politica economica internazionale, ma anche i motivi e l'efficacia di tali misure (1). Lo studioso deve, come dicemmo, esaminare questi rapporti, pareri, ecc., anzitutto ricercandone l'origine e valutando il grado d'attendibilità dei dati in essi contenuti. Occorre dunque sapere a quale ambiente economico appartengano i membri dell'Inchiesta, della Commissione, del Corpo consultivo, quali interessi politico-economici e politico-commerciali essi rappresentino; a quale scopo e da chi furono compilati i questionari d'inchiesta; quale regolamento sia di norma per la composizione, le sedute, la

(1) Fra le più importanti inchieste ufficiali recenti ricordiamo: L'inchiesta sulla riforma del commercio a termine dei prodotti agrari in borsa, in Austria (Vienna 1900); poi l'inchiesta sui sindacati industriali, in Germania (Berlino 1906); l'inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali e in Sicilia, in Italia (1907).

votazione delle Commissioni, Corpi consultivi, ecc.; in quale proporzione i membri sieno di nomina governativa, di elezione parlamentare, o proposti da rappresentanze di interessi privati; se le discussioni dell'Inchiesta o altro furono pubbliche e in contradditorio; se ci sia un fedele resoconto stenografico o se esso fu redatto, eventualmente riassunto, da un'autorità ufficiale; di quale materiale statistico o espositivo poterono disporre questi Corpi, Commissioni, ecc.

Queste ed altre ricerche deve compiere lo studioso quando per scopi scientifici fa uso dei materiali di cui abbiam tenuto parola; egli deve insomma prima di adoperarli conoscere a fondo tutta la loro storia, sia dal punto di vista della forma che della sostanza. È chiaro che anche i Governi e i Parlamenti devono procedere con eguale circospezione; ma la cosa è ben diversa quando il Governo o il Parlamento, per dei fini politici, pongono agli organi competenti le questioni in modo che il parere loro richiesto non possa esser diverso da quello già prestabilito.

Non così lo studioso: egli deve mettersi al di sopra degli interessi partigiani e cercare la verità oggettiva nei dati di fatto.

Quale valore euristico hanno questi materiali? Essi possono costituire un ottimo complemento dei dati rilevati *statisticamente* e sopratutto spiegarli *dinamicamente*, infondere vita al corpo morto delle cifre, illuminarci sull'origine, sugli effetti, sul corso dei fenomeni politico-economici. Non bisogna però farsi l'illusione che i memoriali, relazioni d'inchieste, pareri di commissioni e memoriali di associazioni d'interessati, ecc., sieno dei mezzi pratici con fine scientifico, poichè rappresentano per sè stessi una *politica pratica*.

Ispirandosi essi alle esigenze attuali del traffico internazionale, nel suo svolgimento cotidiano, ne rispecchiano, è vero, più o meno fedelmente, i progressi, gli arresti, il suo restringersi o allargarsi; ma hanno anche quel carattere di unilateralità nel quale così facilmente cadono i pratici puri, sia che partano da qualche premessa assiomatica, sia che, non curandosi d'alcuna teoria, badino semplicemente al puro interesse. Ma trattasi tuttavia di vera e propria " politica ", e sui materiali da cui essa sgorga la ricerca scientifica oggettiva deve soffermarsi.

Indicare gli errori dai quali lo studioso debba guardarsi nel loro esame sarebbe oggetto di una trattazione a parte. Fac-

ciamo qui solo qualche esempio. Il prezzo di vendita all'interno d'una merce, il cui dazio deve venir aumentato, si indica tanto alto che il dazio in vigore rappresenta un aggravio insignificante, ossia che la " protezione „ a cui mira è insufficiente. Il prezzo quale si pratica nel paese estero concorrente invece è dato così basso, che, senza l'imposizione d'un dazio elevato, appare inevitabile l'inondazione o invasione (tali sono le espressioni preferite) del mercato interno. Questi prezzi così indicati sono spesso prezzi *reali*, ma — e qui consiste l'errore — prezzi inconcludenti, cioè per l'interno rappresentano un *maximum*, per l'estero un *minimum* raramente raggiunti. Oppure vengono dati come prezzi elevati praticati all'interno i prezzi di alcune poche imprese minori aventi il massimo costo di produzione — e al contrario come prezzi praticati all'estero i prezzi bassi delle imprese maggiori e meglio organizzate (1). Ancora: si comunicano gli alti prezzi fatti all'interno in un anno anormale, in cui la domanda fu assai superiore all'offerta, oppure si confrontano i prezzi di esportazione stabiliti dai sindacati industriali esteri con i prezzi praticati all'interno dai sindacati nazionali.

Quando poi si viene al calcolo del costo di produzione d'una merce, il cui dazio è ritenuto troppo basso, si fa apparire notevolissima la differenza dei prezzi delle materie prime, dei salari, dell'ammontare della quota di ammortamento, ecc., all'interno da un lato e all'estero dall'altro. Così si deduce che l'estero produce più a buon mercato che l'interno del 50 % e più. Non è raro il caso che degli interessati affermino che in un paese concorrente i salari sono più bassi che quelli praticati all'interno, mentre altri interessati affermano l'opposto (2).

È pure interessante vedere come vien giudicata dalle varie parti interessate la possibilità di far sorgere all'interno, per mezzo del protezionismo o di dazi più elevati, una data industria o di svi-

---

(1) Vedere, p. es., le discussioni avvenute nel Parlamento austriaco a proposito del dazio sul ferro (Camera dei deputati, seduta del 12 maggio 1905. Resoconto stenografico, pagg. 29481, 29511 e segg.).

(2) Riguardo all'importanza politico-commerciale di conoscere esattamente la differenza dei prezzi e dei costi di produzione di una merce all'interno e all'estero, v. Richard Schüller, *Schutzzoll und Freihandel* (Protezionismo e libero scambio), Vienna, 1905, pag. 220 e segg.

luppare maggiormente un'industria già esistente. Il criterio da seguire in tale questione l'ha giustamente formulato v. d. Borght (1), il quale dice: " Senza nuocere all'indirizzo generale politico-commerciale di un paese non è possibile seguire una condotta prestabilita in teoria. Occorre esaminare a fondo le condizioni particolari di ogni ramo di produzione, se si vuol evitare di adottare delle misure errate.

Bisogna specialmente studiare la questione, se esistono fra le condizioni di produzione di un paese e quelle di un altro tali differenze che sia necessario stabilire l'equilibrio per mezzo di dazi protettori. Si possono introdurre dei dazi soltanto nel caso in cui sia data la possibilità (si potrebbe aggiungere: e la probabilità) di un maggior gettito di quella data branca di produzione che si vuol proteggere, tenendo conto delle condizioni generali del paese, e quando questo maggiore gettito sia richiesto dall'interesse pubblico e possa dal nuovo dazio esser prodotto „.

Un esempio: L'aumento dei dazi sui filati di cotone di media qualità che l'Austria-Ungheria applicò dal 1882 al 1887 aveva effettivamente dato sviluppo all'industria indigena della filatura. Ora nella tariffa doganale del 1906 si cercò di elevare i dazi per i filati di qualità fina, perchè si sperava così di dar incremento anche a questo ramo di filatura. Ma si sarebbe dovuto esaminare, se le condizioni di produzione dell'industria dei filati fini (dato specialmente che lo smercio all'interno era soddisfacente), e la possibilità di esportazione (sarebbe stato necessario di vincere la concorrenza inglese e svizzera) erano favorevoli a una tale misura doganale o se piuttosto non dovessero aver maggior peso, considerate dal punto di vista dell'interesse generale, le esigenze dei consumatori di filati fini. Le due categorie di interessati presentarono in seno alle Inchieste e alle Commissioni un materiale abbondante per dimostrare la fondatezza della loro tesi; ma la decisione non potè basarsi che sulla conoscenza precisa delle condizioni di fatto e sulla considerazione oggettiva degli interessi dell'economia generale.

---

(1) Op. cit., pag. 439 e segg.

§ 11. — La monografia.

La caratteristica della " monografia „ consiste, com'è noto, in ciò, ch'essa si limita a studiare una singola determinata questione di una data scienza. Le monografie che trattano singole questioni di politica commerciale o di politica economica internazionale non si contano.

In tutti i paesi, anche in quelli che partecipano al traffico internazionale in misura limitata, si fanno ogni anno tante pubblicazioni (libri, opuscoli, articoli, ecc.) in argomento, che per tenerne al corrente solo la bibliografia un uomo dovrebbe impiegare tutta la sua attività. Questi scritti trattano, p. e.: dell'importanza che ha un prodotto nel commercio mondiale oppure nel commercio estero di un paese; dello sviluppo economico di uno Stato; del commercio estero di un paese con uno o con parecchi altri; della politica doganale di uno Stato; di un determinato trattato di commercio e dei suoi effetti; della statistica del commercio e della sua riforma; della bilancia del commercio e della bilancia dei pagamenti; della clausola della nazione più favorita; di protezionismo e di libero scambio; degli effetti di certi dazi, p. e., dei dazi sui generi alimentari; dei dazi e cartelli; dei cartelli, dei sindacati industriali, o dei *trusts* in uno Stato o in generale; dell'emigrazione di un paese; dello sviluppo dei porti, della marina mercantile; delle tariffe ferroviarie e marittime; di tariffe doganali e di politica commerciale; del movimento dei forestieri in un paese; di Congressi internazionali; di Unioni internazionali, ecc.

Le monografie contengono generalmente molti dati statistici, seguono dunque il procedimento induttivo, vale a dire si servono di materiali di inchieste, di relazioni del Governo, di discussioni parlamentari, di pareri, di memoriali di personalità competenti, di corporazioni interessate (p. e., Camere di commercio). Più spesso nelle monografie si prende per base il metodo storico, giacchè esse studiano un dato fenomeno storicamente, entro uno spazio di tempo che offre un particolare interesse. Raramente però si cerca di approfondire l'argomento dal punto di vista della evoluzione storica del fenomeno studiato, e di ricercarne le relazioni con altri fatti economici e demografici. Del resto anche le opere di carattere

generale che trattano di politica commerciale non contengono più che una sistemazione affatto elementare dei concetti più importanti di questa scienza, ma poco o nulla dicono della loro evoluzione storica.

In taluni casi la monografia contiene delle argomentazioni ideologiche o teoriche insostenibili, invero, ma che però possono facilmente trarre in inganno o confondere gli incompetenti, specialmente se vi sono esposti in forma capziosa degli abbondanti dati statistici.

La monografia può anche avere per scopo di dimostrare una determinata tesi politico-commerciale. Molto spesso si usa il metodo comparativo, mettendo a raffronto, per es., i dati statistici relativi al commercio estero di più Stati, sia presi in generale che considerati riguardo a qualche prodotto in particolare. Con tale metodo erroneamente adoperato si prospettano i dati di fatto in modo da farli servir di base ai giudizi più disparati. Più raramente si usa, perchè più difficile, il metodo deduttivo o si ricorre all'astrazione.

Certo, il valore scientifico di buone monografie non può essere messo in dubbio. Esse devono essere, ben inteso, sottoposte come la statistica, i documenti delle inchieste, le relazioni tecniche, ecc., ad un accurato esame, specialmente per quanto riguarda il modo con cui i materiali furono raccolti ed elaborati, come abbiamo già precedentemente accennato. Sarebbe desiderabile che le monografie su argomenti di politica economica fossero fatte nei seminari universitari, sotto la direzione di scienziati sperimentati; allora l'autore non potrebbe che far uso di materiale originale veramente buono, tale da dare completo affidamento, e le pubblicazioni che ne risulterebbero avrebbero carattere rigorosamente scientifico (1).

---

(1) L'editore G. Fischer di Jena ha iniziato la pubblicazione di una collezione di opere intorno a singoli problemi relativi all'economia e al commercio mondiale. La collezione ha per titolo *Probleme der Weltwirtschaft*; i singoli scritti vengono pubblicati sotto la direzione del Prof. Dr. Bernhard Harms, direttore dell'Istituto per lo studio del commercio mondiale presso l'Università di Kiel. È questa la prima volta che, in Germania almeno, l'economia e il commercio mondiale formano oggetto di uno studio sistematico indipendente. L'Istituto di Kiel funziona soltanto dal marzo del 1911, così qualcuna delle idee del Prof. Kobatsch esposte nell'Introduzione è già in via di attuazione.

[*N. d. T.*]

Il maggior vantaggio alla nostra scienza però deriverebbe, come notammo nell'Introduzione, dall'istituzione di cattedre di politica economica, con proprî seminari, i quali dovrebbero avere a disposizione tutta la letteratura che li interessa. Essi dovrebbero esser messi in grado di lavorare proficuamente per colmare le numerose lacune della politica economica, approfondendo statisticamente, per mezzo di inchieste e di monografie, le singole questioni non ancora studiate. Così si verrebbe formando la base positiva, costituita da un materiale completo di carattere induttivo, della nostra disciplina. È vero che certi argomenti non possono essere studiati esaurientemente che da determinati pubblici uffici, i quali soltanto hanno a disposizione adeguati mezzi d'indagine, come gli elementi per compilare una statistica speciale, le deposizioni di parti interessate, ecc. Tuttavia i seminari scientifici avrebbero il còmpito anche in queste materie di fare delle ricerche, dei lavori preparatori, di formulare dei questionari, ecc., come pure servirebbero a stimolare l'attività di tali uffici e ad istruire scientificamente e praticamente dei giovani destinati a fare oggetto della loro attività professionale studi di tal genere. Occorrerebbero naturalmente dei fondi che potrebbero essere raccolti alla stessa maniera che quelli messi a disposizione per le ricerche di scienza naturale, di fisica, ecc.

Alla fine della nostra esposizione sul metodo induttivo-storico faremo una osservazione generale.

La vera concezione storica non consiste soltanto nello studio dei fenomeni economici del passato, nè il suo solo scopo è di trarre dalla conoscenza di questi degli ammaestramenti per la politica attuale; essa tende a uno scopo più elevato: a spiegare come un fatto sia derivato dall'altro; quale relazione non solo di tempo ma anche di causa vi sia stata e vi sia fra i singoli fatti; e infine a scoprire la causa unitaria dei vari fatti e le leggi che li regolano.

§ 12. — **Metodo deduttivo.**

Al giorno d'oggi è veramente ozioso di discutere se sia giusto usare esclusivamente un unico metodo nelle scienze economiche, sia esso il metodo storico-induttivo o il metodo astratto-deduttivo

(analitico). Con tutto il rispetto dovuto ai due scienziati, campioni della controversia, — Gustavo Schmoller e Carlo Menger — i quali, neppur essi, sostennero l'idea dell'assoluta esclusività di un metodo, sarà meglio abbracciare l'opinione di Marshall ed esprimere la speranza " che finalmente le sterili dispute (sul metodo) cessino e che tutte le forze degli economisti sieno dirette a un lavoro creatore, completato e perfezionato con l'aiuto reciproco „ (op. cit., pag. 76, 77). E dovrebbe essere universalmente ammesso il principio dello stesso autore, che " in un medesimo campo d'azione alle varie parti devono essere applicati vari metodi, secondo le esigenze „, oppure, come dice Wagner, che " i due metodi stanno in reciproca interdipendenza „ (*Principii*, libro I, cap. II, p. 80).

Il problema metodologico attualmente è dunque questo: a quali parti della scienza economica, e in particolare della politica economica, deve applicarsi il metodo storico-induttivo e a quali il metodo induttivo-astratto? Oppure: Come devono essere insieme usati i due metodi? Anche qui rispondiamo con le parole di Marshall: " Nelle singole branche dell'indagine economica e per certi determinati fini è meglio accertare nuovi fatti che affaticarsi intorno alle loro relazioni reciproche e a spiegazioni che già si conoscono; d'altro canto in altri rami v'è tanta incertezza intorno alla questione se le cause immediatamente apparenti e superficiali di un qualche fenomeno ne siano le *sole* e *vere* cause, che si rende più necessario di riprendere in esame il nostro giudizio su fatti già noti che di ricercare altri fatti „.

Il metodo induttivo-storico di rilevare, constatare e raccogliere, per mezzo della statistica o di altri mezzi, fatti attuali o passati, di esaminarli, per esporli poi infine in forma storica e comparativa, è consigliabile, anzi necessario in tutte le branche della politica economica. Ma non tutte le questioni attinenti a questa scienza possono essere risolute esaurientemente e in maniera soddisfacente per mezzo dell'induzione e dell'indagine storica, come p. e., gli effetti dei dazi, la giustificazione del protezionismo, la prevalenza dei conflitti sulla comunanza d'interessi nell'economia mondiale, ecc. Qui nè la più completa enumerazione nè la più esatta misurazione bastano, nè la semplice descrizione è sufficiente. Una soluzione di tali problemi si può ottenere solo col procedimento analitico-deduttivo, ricercando un principio che aiuti a trovare, in mezzo all'enorme materiale di fatti esattamente rilevati

e descritti, dei casi tipici, che aiuti a stabilire il nesso causale intercedente fra i varî fenomeni e a fissare certe regole, certe tendenze (leggi di tendenza) che si verificano costantemente. Abbiamo già ripetutamente accennato che alla piena intelligenza della politica economica non può giungersi che con l'aiuto del principio dell'evoluzione. Ma dobbiamo aggiungere che chi segue la teoria dell'evoluzione non deve mai perdere di vista l'esame dei fatti, che ne costituiscono il fondamento, nè vagare nel campo della pura astrazione. Lo studioso di politica economica deve muovere alla ricerca delle ultime verità della sua scienza, armato di una soda cultura storico-induttiva; ma deve pur badare a che la libertà dei suoi movimenti, la percezione esatta della realtà non siano impedite dall'aggrovigliarsi dei dati di fatto.

Qual'è dunque la giusta via? Come deve procedere lo studioso? Qui si affaccia un'altra domanda: Il metodo deduttivo applicato ai risultati dell'induzione corrisponde, com'è seguito finora, allo scopo, oppure nell'analisi astratta manca un elemento essenziale? Deve questo metodo essere modificato, allargato, proseguito? Prima di dare una risposta è necessario fare qualche considerazione sul metodo deduttivo come fu impiegato finora, per quel che riguarda i problemi di politica economica. Da quel che segue risulterà chiaro che l'induzione e la deduzione devono esser seguite da una sintesi fatta secondo il metodo evoluzionistico.

§ 13 — a) Gli economisti classici.

Gli economisti classici, A. Smith, Ricardo, ecc., e i loro seguaci, come p. e. — per nominare specialmente autori che trattarono di politica commerciale — C. F. Bastable (1) e R. Schuller (2), hanno usato di preferenza il metodo deduttivo anche per spiegare delle questioni di politica economica, scienza questa che, secondo essi, dovrebbe occuparsi quasi esclusivamente del traffico internazionale di merci. Nelle opere dei classici si intravede la loro predilezione per il libero scambio — questo rimarrà il loro grande merito — ma

(1) *The Theory of International Trade*, Londra, 1903.
(2) *Freihandel und Schutzzoll*, Lipsia, 1905.

anche lo sforzo per tenersi lontani da certe circostanze che quantunque complichino un fenomeno, non devono tuttavia essere trascurate, se si vuole ben studiarlo scientificamente. Giustamente afferma Marshall che, malgrado il metodo da essi prescelto, gli economisti classici trattarono l'economia politica non accademicamente, ma come un mezzo per raggiungere degli importanti fini pubblici; e che nessuno di loro, neppure Ricardo, si diede a trar deduzioni sopra deduzioni senza tener presente l'osservazione diretta (op. cit.). Questa critica però è tutt'affatto ottimista e troppo benevola, sopratutto se si considerano le dottrine dei classici in rapporto alla politica economica.

Prima di addentrarci ad esaminare più minutamente le teorie di questi importanti autori, esporremo brevemente le loro idee fondamentali e caratteristiche sulle questioni di politica economica, in particolare di politica commerciale, poichè quel che presenta in essi maggior interesse è lo scambio internazionale di merci e le leggi che lo regolano.

Adamo Smith insegna (1) che i provvedimenti che adotta lo Stato per limitare l'importazione o sono inutili, quando i prodotti dell'industria indigena sono venduti allo stesso prezzo che quelli dell'estero, o hanno un effetto dannoso negli altri casi. Se un paese estero ci provvede di una merce a miglior prezzo di quello al quale noi possiamo produrla, è meglio che noi la importiamo vendendo in cambio i prodotti delle nostre industrie per le quali noi siamo in vantaggio sul paese importatore. In tal caso noi saremmo messi in grado di comperare dall'estero delle merci pagandole un prezzo minore di quello al quale le industrie indigene porebbero, *ceteris paribus*, fabbricarle. L'industria indigena, in seguito a provvedimenti che limitino l'importazione, viene distolta dall'applicarsi a certe branche che darebbero un largo profitto, e il valore di scambio anzichè aumentare deve necessariamente diminuire. Quand'anche un'industria nazionale dovesse svilupparsi in minor tempo, in virtù del dazio, tuttavia la quantità totale della produzione nazionale o del reddito della popolazione non viene aumentato (2).

---

(1) *Wealth of nations*, libro IV, cap. II.

(2) Vedi Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation*, cap. VII, § 46.

§ 14. — b) La teoria dei costi comparati.

Da queste e altre simili deduzioni sui vantaggi che ritrae l'economia nazionale dalla " divisione internazionale del lavoro „ in senso libero-scambista, Ricardo ed altri scrittori hanno tratto quella legge del commercio internazionale, che è conosciuta sotto il nome di " teoria dei costi comparati „. Secondo codesta teoria una merce non viene importata soltanto allora quando il suo costo di produzione all'interno è più alto che il costo di produzione della medesima merce all'estero, ma anche quando, indipendentemente dai costi assoluti, v'è differenza fra i costi comparati di produzione delle utilità scambiate (1).

È noto l'esempio che Ricardo adduce a dimostrazione di questa legge.

Supposto che in Inghilterra la produzione delle stoffe costi il lavoro di un anno a cento uomini e quella del vino il lavoro di centoventi uomini, sarebbe più vantaggioso per l'Inghilterra di importare vino pagandolo con l'esportazione di stoffe. Ammettiamo che nel Portogallo la produzione del vino costi il lavoro di un anno di soli ottanta uomini e la produzione delle stoffe un egual lavoro di novanta uomini; sarebbe dunque più vantaggioso per il Portogallo di esportare vino e di importare stoffe. Ora quantunque il Portogallo produca più a buon mercato non soltanto vino ma anche stoffe, tuttavia al Portogallo offrirebbe un vantaggio reale tanto l'esportazione di vino in Inghilterra quanto l'importazione di stoffe da questo Stato. È ben vero che nel Portogallo si possono produrre le stoffe ad un prezzo minore (di tanto minore di quant'è il lavoro di un anno di dieci uomini in Inghilterra); ma se si produce vino invece di stoffe, si possono ottenere in cambio del lavoro di un anno di soli ottanta uomini (cioè in cambio del vino) le stoffe, che altrimenti avrebbero costato il lavoro di un anno di novanta uomini.

Vengono dunque comparati non soltanto i costi di una stessa merce in due paesi, ma il rapporto di costo in cui stanno le due

---

(1) *Some Leading Principles, etc.*, 2ª edizione, 1883, pag. 372.

merci prodotte in Inghilterra col rapporto dei costi di due altre merci in Portogallo.

Esempi simili si trovano pure nelle opere di scrittori posteriori quali il Cairnes (op. cit.), il Bowen (1) e specialmente C. F. Bastable (2), il quale fece il tentativo di dimostrare esatta la teoria dei costi comparati prendendo in considerazione non solamente il commercio fra due paesi di due merci considerate astrattamente, ma il traffico di un paese con parecchi altri e avuto riguardo a parecchi prodotti. Egli tien calcolo persino dei dazi protettori, ma non giunge ad altro risultato che a ripetere, dal punto di vista di un moderato libero-scambio, i soliti argomenti pro e contro i dazi. Tentativo dunque fallito come quello fatto dal Cournot, colla sua " Théorie des richesses ", di studiare scientificamente il complesso problema degli scambi internazionali. E se Bastable al termine di lunghe ricerche afferma che " la legge dei redditi decrescenti tende a limitare il campo degli scambi internazionali, mentre la legge dei redditi crescenti lo allarga ", con ciò egli non riesce che a formulare un truismo formale senza importanza, o, come spesso accade in economia politica, a capovolgere il rapporto di causa ed effetto, ciò che corrisponde in questo caso a dire: un commercio estero più intenso può anche esser la causa (non soltanto l'effetto) di redditi crescenti. Ma ci sarebbe però da vedere se tale affermazione abbia una portata universale, o se, p. e., il reddito decrescente nell'agricoltura inglese non abbia fatto aumentare l'importazione in Inghilterra di materie prime e con ciò fatto crescere l'esportazione di fabbricati.

Oltre le suesposte teorie fondamentali sugli scambi internazionali è caratteristico degli economisti classici l'aver essi generalmente supposto che lo scambio internazionale di merci avvenga precisamente alla stessa maniera come lo scambio fra due individui di uno stesso paese. Da questa premessa parte tanto la teoria di Smith che quella di Ricardo.

---

(1) *American Political Economy*, 1ª ediz., pag. 460.

(2) *The Theory of International Trade*, Londra, 1903, pag. 16 e segg.

§ 15. — c) Osservazioni critiche.

Passando ora alla critica, obbietteremo sopratutto che i classici 1°) hanno supposto come eguali (di bisogni, di sentimenti, ecc.) gli uomini, come soggetti economici; 2°) considerarono come un *quantum* determinato, immutabile le forze produttive, le condizioni di produzione nei varî paesi; 3°) ammisero come invariabile per lungo tempo la domanda totale di un paese (1); 4°) spesso prescindettero di proposito da provvedimenti della più alta importanza per la politica commerciale e partirono dal presupposto di un commercio internazionale idealmente libero.

Esaminiamo la prima obiezione. I classici hanno arbitrariamente e astrattamente posto come premessa che gli uomini, economicamente considerati, sono eguali; perciò sono giunti a delle conclusioni errate anche nei riguardi della politica economica.

È ben vero che l'eguaglianza degli uomini, come soggetti economici, viene ammessa, benchè condizionatamente, anche da uno scienziato come il Marshall (2): " L'economista studia gli stati della mente attraverso le loro manifestazioni più che in sè medesimi; e se trova che essi, come incentivi ad agire, si contrabbilanciano, li considera *prima facie* come eguali dal suo punto di vista „. Ma poi soggiunge: " Anche per gli usi più limitati degli studî economici è importante sapere se le tendenze che prevalgono nei singoli casi sono tali da concorrere a formare un carattere forte e retto; e negli usi più ampi di questi studî, quando essi sono applicati a problemi pratici, l'economista, al pari di ogni altro, deve occuparsi degli " scopi ultimi dell'uomo „ e tener conto delle differenze nel valore reale tra i piaceri che stimolano con egual forza ad agire... „. E più oltre: " Se prendiamo delle medie sufficientemente estese, per modo che le particolarità dei singoli individui possano contrabbilanciarsi fra loro, la moneta..... è una buona misura di un piacere o di un dolore „. Infine: " Nelle questioni più importanti di cui l'economia politica si occupa, l'uomo agisce, nella maggior parte dei casi,

(1) Cfr. Smith e Ricardo (l. c.).
(2) L. c., pag. 63 e segg.

deliberatamente, calcolando i vantaggi e i danni di ogni sua azione prima di compierla..... E se l'uomo segue l'abitudine e il costume e... procede senza calcolo, bisogna pensare che queste abitudini e questi costumi derivano essi stessi certamente da un esame rigoroso e preciso dei vantaggi e degli svantaggi che le differenti linee di condotta presentano „. " Abitudini che si sono sviluppate in determinate condizioni e influiscono sul modo d'agire, in condizioni diverse ben presto scompariscono... (1).

Ma esiste nella realtà questa eguaglianza, l'*homo œconomicus* astratto esiste? Già, nell'economia privata è un fatto comune che i singoli individui non sempre, anzi generalmente non regolano le loro spese secondo un calcolo esatto e corrispondente ai dettami dell' economia, che il bilancio domestico subisce l'influenza di atti che dipendono dalle passioni, dalle abitudini dei varî gruppi sociali, dalla politica, ecc. Il singolo individuo non compera sempre la merce nel luogo e a quelle condizioni in cui la può ottenere più a buon mercato; spesso egli non conosce nemmeno quale sia il mercato migliore e più a buon prezzo, non si dà nemmeno la pena o non ha il tempo di informarsene; invece acquista secondo che è sua abitudine, dove e come ha sempre comperato, dove e come i suoi genitori hanno acquistato.

È con enorme lentezza che penetra negli individui l'idea che dei nuovi mercati, che non siano gli abituali, si sono aperti; si va a comprare su mercati estranei con diffidenza e dubitosi, e le circostanze più insignificanti distolgono dal ritornarvi. La massa dei piccoli compratori, da cui dovette essere tratto per astrazione l'*homo œconomicus*, è inoltre esposta in mille modi ai pericoli e agli inconvenienti della vendita al dettaglio e a credito; ed essendo essi poco o punto orientati sulla qualità, provenienza, ecc., delle merci, diventano più facilmente vittime della concorrenza sleale o altro, per effetto della loro ignoranza economica.

Qual'è poi la causa per cui la bilancia dei pagamenti presso un sì gran numero di privati non è mai in equilibrio, anzi così spesso passiva? Se tutti gli uomini agissero secondo rigorosi principî economici, ciò non avverrebbe neppur nel caso in cui i redditi fossero bassissimi. Invece accade che più di un individuo sacrifica gran

(1) Queste affermazioni non sono, a dir vero, troppo omogenee.

parte del suo reddito o persino del suo patrimonio; altri ancora versano somme rilevanti a favore di istituzioni che servono a scopi ideali o anche soltanto politici; molti uomini consumano il loro danaro per soddisfare dei sentimenti di vanità personale, ecc. Ora supponiamo che ogni individuo viva in modo corrispondente alle sue condizioni economiche: tutti allora farebbero dei risparmi, dei contratti di assicurazione, nè alcuno farebbe delle spese " antieconomiche ". In tal caso si comprerebbero oggetti di lusso in minor quantità e quindi la loro produzione diminuirebbe, e così il tenor di vita in generale verrebbe a trovarsi ad un grado assai più basso di quello che non lo sia in realtà e di quello che forse sarebbe desiderabile.

Per evitare equivoci (giacchè si potrebbe pensare che noi seguiamo la teoria della immutabilità e che fissiamo, come contenuto essenziale della stessa, l'ineguaglianza in contrapposto all'eguaglianza economica) notiamo che nella vita economica privata si riscontra storicamente un progresso senza dubbio, e che un processo evolutivo ha luogo anche nei rapporti economici. Questo consiste nell'aumento della produzione, nel perfezionamento dei mezzi e dei processi di produzione, nell'aver facilitato il commercio, nell'averne diminuito il costo e le difficoltà; ancora: nell'aver perfezionata l'organizzazione dei produttori e dei consumatori, nella maggior conoscenza delle questioni economiche e sociali, nel riconoscere sempre più che nelle relazioni economiche regna una interdipendenza reciproca non solo nell'àmbito di uno Stato come unità economica, ma nei varî Stati fra loro.

Come seconda e terza obbiezione vi sarebbe da osservare che i classici stessi qua e là ebbero bensì una chiara visione della realtà, ma che non l'approfondirono nè l'accolsero nella loro teoria. Dice Ricardo (1): " Per semplificare il problema io ho supposto il commercio fra due paesi relativamente a due prodotti — vino e stoffe; ma è chiaro che l'elenco delle importazioni e delle esportazioni è composto di molti articoli svariati ". E più innanzi: " Oltre i perfezionamenti nelle arti e nella meccanica, ci sono varie altre cause che influiscono costantemente sul corso naturale del commercio e che agiscono sul suo equilibrio... Premi all'esportazione o all' impor-

(1) Op. cit., cap. VII, § 51.

tazione, nuove tasse o agevolazioni,... turbano il " movimento naturale „ (natural trade) dello scambio... „.

Ma questa stessa confessione, di aver cioè semplificato il metodo di fronte alla complessità della realtà, è ben lungi dall'aprir la via ad una concezione storica e tanto meno evoluzionistica; secondo i classici il corso naturale del commercio rimane invariato, l'equilibrio si arresta continuamente e quando la domanda dei prodotti stranieri aumenta, la domanda di merci nazionali deve (col tempo) diminuire. Questo concetto schematico proprio dei classici ritorna del resto anche in altri capitoli dell'economia, come nella dottrina del fondo dei salari (1), ed è ritenuto attualmente come importante per la scienza economica.

E. C. K. Gonner, la cui edizione di Ricardo abbiamo più volte citata, nota, benchè timidamente, che parecchie premesse di Ricardo non corrispondono in tutto alla realtà come al tempo dell'autore. Non è questa la miglior prova dell'applicabilità della teoria dell'evoluzione anche alle scienze economiche?

§ 16. — d) L'errore metodologico dei classici.

In che consiste adunque l'errore metodologico della concezione classica dell'economia internazionale e della sua politica?

Le condizioni di produzione di un paese non sono stabili, ma mutano continuamente; persino le condizioni naturali, come p. es., la struttura del suolo, delle coste, ecc., possono venire e vengono effettivamente sottoposte a cambiamenti con mezzi artificiali. È un errore dunque il partire da una premessa opposta, come fanno i classici.

Inoltre il problema più importante della politica economica non è questo: in quale rapporto stia, in una data epoca, la domanda di un paese con l'offerta dello stesso e con l'offerta dell'estero, ma: in quale misura la popolazione aumenti, e in quale misura questo aumento influisca sulla produzione nazionale e sul commercio estero. La politica economica internazionale non può esser considerata in un momento determinato, come quando si tratta di scambi

(1) Ricardo, Op. cit., p. 112.

fra individuo ed individuo, ma entro uno spazio di tempo; essa deve studiare i fenomeni non staticamente ma dinamicamente.

La domanda di un paese sale, p. es., in seguito all'aumento di popolazione; già per questa ragione elementare la domanda non rimane dunque eguale, nè assolutamente nè relativamente, cioè in rapporto sia all'offerta della produzione nazionale che all'offerta di quella straniera. Il fatto che i classici hanno trascurato completamente il fenomeno demografico è particolarmente da criticare ed è ancor oggi fonte di errore per molti studiosi. Ma anche sotto altro aspetto il metodo astratto dei classici si dimostra fallace. Come Gustavo Schmoller (1) giustamente obbietta, Ricardo sceglie sempre l'esempio del commercio dell'Inghilterra col Portogallo o colla Polonia, senza domandarsi se tali esempi si attaglierebbero al commercio dell'Inghilterra colla Francia e coll'Olanda.

A. Smith dice che il sarto non si farà egli stesso le scarpe, potendole acquistare migliori e più a buon mercato dal calzolaio, e che quanto si dice per il sarto deve valere anche per la nazione. Ma il sarto pensa, come risponde Schmoller, soltanto al presente, una nazione anche al futuro; il fatto che un sarto voglia imparare a far stivali è qualche cosa di completamente diverso da quello che una nazione si costituisca un'industria siderurgica, scontandola con un rincaro temporaneo del ferro, in modo da riuscire a possedere col tempo, per mezzo del protezionismo, una tale industria in condizioni pari a quella straniera.

E quando un classico, come p. es. Adamo Smith, arriva ad ammettere la possibilità dello sviluppo di un'industria per mezzo di un dazio (in un paese che non sia la Gran-Bretagna), si affretta ad aggiungere che questo sviluppo non aumenta però la somma totale della produzione nazionale o del reddito della popolazione. Tale scoraggiante osservazione ci riconduce di nuovo alla premessa errata che le forze produttive di un paese, specialmente capitale e lavoro, siano una quantità fissa, determinata, e che il capitale e lavoro impiegati nella formazione di una nuova industria favorita da misure doganali vengano necessariamente sottratti permanentemente ad altre industrie.

Alla circostanza che non soltanto capitale nazionale, ma anche capi-

(1) Op. cit., p. 607.

tale straniero partecipa alla formazione di una nuova industria, i classici non badano quasi affatto, e se, come p. es. Ricardo, vi si soffermano, ciò avviene soltanto per incidenza e senza considerare l'importanza grande, attualmente diremo quasi decisiva, del commercio internazionale dei capitali. Lo studio appunto dello sviluppo sempre crescente di questo commercio e delle sue esigenze sarà uno dei principali còmpiti della moderna dottrina evoluzionistica della politica economica internazionale.

È grande merito di Federico List di aver notato per primo l'importanza politico-economica dello Stato come unità economica (Nationalwirtschaft) e il suo carattere di variabilità, cioè la proprietà che ha una data economia nazionale di andar soggetta a mutamenti, sia prodottisi spontaneamente sia causati da forze esterne. Benchè anche List non abbia intuito in tutto il suo valore il metodo evoluzionistico, e specialmente non abbia riconosciuto la tendenza del traffico moderno a equilibrare lo sviluppo delle varie nazioni, tuttavia ha contribuito non poco al progresso di tale metodo. Mentre i classici non vedevano che l'individuo e immediatamente dopo l'economia mondiale, List pose fra i due elementi quello della nazionalità: " Il mio edificio, egli dice, è basato sul concetto di nazionalità, come anello intermedio fra l'individuo e l'umanità „. Ai classici ed anche ai loro seguaci sfuggì che " il liberismo incondizionato fra tutti i paesi reciprocamente produce un aumento di smercio in quelli che son favoriti dalla natura o che hanno uno sviluppo storico notevole, ma che ai paesi più poveri, meno favoriti, sottrae le industrie e in parte, date certe condizioni, anche la popolazione „. A. Smith vide nella produzione inglese del suo tempo non il risultato di un'opera politica, ma di un'opera della natura; ed è perciò che a lui e ai suoi seguaci appare falso e ingiustificato ogni intervento in un fenomeno " naturale „. Invece, osserva Schmoller, la maggior parte dei paesi di clima temperato hanno le medesime attitudini ad ogni ramo d'industria ordinaria e con una saggia economia possono mantenerle... (1).

Arriviamo con ciò alla quarta obbiezione. Fu una illegittima presunzione dei classici quella di prescindere, nella discussione di que-

(1) Schmoller, op. cit., p. 607.

stioni politico-commerciali, da circostanze secondarie " disturbing ", da misure doganali, dazî, premi di esportazione ecc., e di porre come base alla loro teoria il libero scambio. In quanto essi tendevano ad attaccare i dazî, potevano partire da quella presunzione in nome del liberismo; ma l'hanno invece posta come fondamento della teoria del libero scambio valevole per ogni epoca.

Sono due cose ben diverse scrivere sulla legittimità o illegittimità dei dazî e sviluppare una teoria sul movimento economico internazionale. Il prescindere, in questo secondo caso, dai dazî sarebbe lo stesso che voler costruire una legge dei salari senza tener conto dell'aumento della popolazione, dei prezzi dei generi alimentari, della durata e del rendimento del lavoro, ecc. Certo, le leggi ricavate a mezzo dell'astrazione possono poi venir dimostrate esatte da elementi prima trascurati; ma purtroppo succede che i fatti vengono subordinati alla regola astratta, mentre una legge scientifica, per esser soddisfacente, deve risultare dallo studio di tutti gli elementi, nessuno escluso, presi nel loro complesso e non da alcuni caratteristici scelti a volontà. A questa esigenza può corrispondere pienamente, per quanto riguarda la politica economica internazionale, come sarà più tardi dimostrato, soltanto il metodo evoluzionistico.

§ 17 —. Il metodo storico-evoluzionistico.

I vari sistemi di politica economica — mercantilismo, liberismo, protezionismo, ecc. — furono di solito trattati fin qui, secondo la loro successione storica e spiegati alla luce dei fatti più importanti e degli esempi storici. Si fece anche il tentativo di esporre i principî della politica economica di un'epoca o di un popolo in relazione con le condizioni economiche e politiche, con lo stato di coltura di quella data epoca o di quel popolo. Questo metodo di studio è giusto ed utile, ma non basta per giungere alla perfetta intelligenza della politica economica internazionale.

I provvedimenti, le misure di natura politico-economica possono sempre ricondursi a delle opinioni o a delle tendenze. Coloro che fanno della politica economica internazionale o della politica commerciale — uomini di Stato, uomini politici, scrittori, circoli interessati — valutano queste opinioni e tendenze sia in base allo

studio del passato, sia osservando direttamente le condizioni economiche attuali di quel dato popolo ed il suo movimento economico nazionale contemporaneo.

Ma le condizioni economiche e il movimento economico sono naturalmente in stretta connessione con le condizioni economiche di tempi anteriori e sono, sotto molti aspetti, il risultato di provvedimenti precedentemente attuati o mancati. In tal modo dunque la politica economica internazionale ci riconduce, sia teoricamente che empiricamente, a tempi anteriori; essa talora non è altro che la naturale reazione contro la politica di un'altra epoca. A ciò si aggiunga che la politica economica di un paese ha avuto ed ha sempre una ripercussione sulle tendenze e sull'indirizzo politico-economico di altri paesi. Vediamo dunque da ciò, che la materia che ha da formare l'oggetto della nostra scienza presenta, per quanto riguarda il tempo, un quadro molto complesso.

Ora, allo studioso si affaccia il quesito: se egli, volendo studiare le leggi (fenomeni di tendenza) del movimento economico internazionale e della sua politica, debba farlo secondo i principî del metodo evoluzionistico; cioè dalle prime origini di tal movimento discendendo al presente, ricercare il reciproco nesso causale dei varî sistemi di politica economica, di ogni dottrina e di ogni provvedimento pratico, allo scopo di trovare anche nella storia del movimento economico internazionale (come avviene nella storia della natura e dell'uomo) un nesso evolutivo il quale dia la chiave per comprendere i varî mutamenti e i molti fenomeni, talora apparentemente inesplicabili, che si riscontrano nella politica economica internazionale. Questo metodo però non deve tendere a ripartire forzatamente in categorie o periodi tutta la materia della nostra scienza; nè questa deve esser considerata soltanto dal punto di vista della politica odierna.

Sarebbe una concezione storica esclusivista e superficiale. Si devono piuttosto ricercare possibilmente le origini delle tendenze e dell'indirizzo di ogni epoca e di ogni popolo, determinando in qual misura i processi e i mutamenti nel campo tecnico, gli avvenimenti politici e le dottrine filosofiche abbiano esercitato un'influenza sul movimento economico internazionale e sulla sua politica; e ancora: se e in qual misura la politica di una data epoca e di un dato popolo si possa spiegare colla politica di altre epoche e di altri popoli. Non ci dissimuliamo che chi studia in questo modo

la politica economica internazionale difficilmente può essere in grado di dare una soluzione definitiva, esatta in via assoluta di singoli problemi politico-economici e politico-commerciali (se, p. es., l'emigrazione sia da combattere, se la politica coloniale sia utile, se il libero scambio o il protezionismo sia il giusto regime politico-doganale, ecc.). Del resto tutti questi problemi non poterono ricevere finora dalla scienza una soluzione soddisfacente.

Ma seguendo il metodo evoluzionistico non si cadrà nell'errore di cui sì spesso anche altre discipline non furono immuni, cioè di considerare come chiave di volta un unico principio, un'unica fase di sviluppo, mentre chi vuole ben penetrare in fondo i fenomeni deve tener presente che tutte le varie fasi e i varî principî hanno un valore diverso da paese a paese, a seconda dei tempi e dei luoghi. La grande difficoltà della ricerca fatta su base evoluzionistica consiste appunto nell'esporre fedelmente i varî stadî evolutivi della politica economica internazionale e l'indirizzo che il commercio internazionale e la sua politica hanno seguìto nella loro evoluzione, e quello che, secondo ogni probabilità storicamente indotta, seguiranno in futuro.

Certo che la rinunzia a dare un giudizio su principî e fatti di natura politico-commerciale ha l'apparenza di una debolezza scientifica, poichè sembra che non si voglia darne una valutazione qualsiasi; anzi si può dar motivo a credere che si voglia implicitamente giustificare questo o quel principio perchè non lo si rigetta incondizionatamente, ma si cerca di spiegarlo colla successione dei fenomeni.

Tuttavia una tale obbiezione non sarebbe giusta. Del resto colpirebbe anche altre discipline nelle quali la teoria dell'evoluzione è divenuta principio dominante, come p. es., la moderna storia morale e l'etica, la moderna scienza politica, ecc. Con la stessa ragione con cui Federico Nietzsche ha collocato questo moderno indirizzo, per quanto riguarda la morale, " al di là del bene e del male ", così noi possiamo dire, riferendoci alla caratteristica principale della nostra scienza, i dazî, che la politica economica internazionale, in quanto è scienza, sta " al di là del protezionismo e del libero scambio ".

Occorre evidentemente guardarsi da due estremi: come non è giusto ammettere una norma assoluta dell'agire, così non è del pari giusto escludere ogni e qualsiasi norma, ed è errato il voler spie-

gare ogni azione soltanto coi motivi determinanti. Certo è soltanto questo: che come non esiste una legge morale assoluta, alcun ordinamento giuridico o economico che sieno valevoli per tutti i popoli e per tutti i tempi, così non vi è neppure una legge assoluta del movimento economico internazionale e della sua politica.

In una data epoca e per un dato popolo vale un determinato principio politico-economico, in altre epoche e per altri popoli ne valgono altri. Una data norma di politica economica è giusta per un certo paese e in un dato momento, come una norma diversa può essere giusta per altri tempi e per altri paesi. Lo studioso può dire quali principî sieno giusti relativamente a un dato paese e ad una data epoca. Egli potrà anche dire se in un certo tempo in un dato paese si sarebbe potuto seguire un altro indirizzo e quale. Ma con quali criteri valuterà egli la bontà del principio seguìto? Evidentemente con questo criterio: Osservando se gli interessi politici dello Stato e gli interessi economici di tutti o della maggior parte dei suoi cittadini sono stati nel miglior modo salvaguardati, tenuto conto, s'intende, di tutte le circostanze di tempo e di luogo. Questo criterio vale anche per la ricerca di una legge generale dalla politica economica internazionale. La sua giusta applicazione nei singoli casi presuppone però un'esatta conoscenza dell'economia e della storia, specialmente della storia economica.

Da quanto abbiamo detto, si deduce che il còmpito dello studioso di politica economica internazionale è triplice: primo, rilevare ed esaminare i dati o fatti del movimento economico internazionale e della sua politica; secondo, studiare se e quali principî e massime della politica economica internazionale siano da applicarsi a una data epoca e a un dato paese; infine, esporre tutti i fenomeni della politica economica internazionale nel loro nesso storico evolutivo, senza seguire alcun preconcetto o alcuna scuola.

Nel prossimo capitolo sarà dimostrato, come il metodo evoluzionistico possa applicarsi, come già si fece per le scienze naturali, anche ad una scienza economico-sociale quale è la nostra.

A tale scopo crediamo opportuno di premettere sommariamente i concetti fondamentali della teoria dell'evoluzione.

CAPITOLO III.

Concezione storico-evoluzionistica della politica economica internazionale.

A) Premesse sul metodo storico-evoluzionistico.

§ 1. — La dottrina di Herbert Spencer (1).

La teoria dell'evoluzione fu applicata ai fenomeni economici e sociali per primo da H. Spencer, il quale già nel 1851 nella sua opera *Statica sociale* ne aveva enunciata l'idea, che poi espose ampiamente nei *Primi principî* (1862). I concetti fondamentali della teoria spenceriana sono di tale importanza anche per la nostra scienza, che meritano di essere brevemente ricordati.

Dato che l'uomo singolo costituisce l'elemento primo (cellula) della società, ne deriva che la scienza sociale in genere e la politica economica in ispecie devono partire dallo studio della natura dell'unità sociale, dell'uomo.

Si nota anzitutto la particolarità che ha l'uomo di adattarsi, sia moralmente che fisicamente, all'ambiente in cui vive (*adaptabilty*). Se egli cerca di sottrarsi o di opporsi all'influenza dell'ambiente, diventa un essere inadatto (*unfitted*) al vivere sociale. L'educazione,

---

(1) La traduzione italiana delle principali opere di Spencer fu pubblicata dalla Casa Bocca, e precisamente: *I primi principî*; *Introduzione alla Scienza Sociale*; *Fatti e Commenti*; *Le basi della morale.*

la politica, il progresso economico e sociale si basano sul fatto dell'adattabilità.

Le condizioni d'ambiente di maggiore importanza alle quali l'individuo tende ad adattarsi sono i rapporti sociali, anzitutto la stabilità di dimora, poi l'aumento di popolazione: di qui la necessità di regolare le relazioni reciproche degli uomini viventi nella medesima cerchia, per il bene comune. Da prima succede che ciascun individuo sacrifica al proprio l'interesse altrui; è questo uno stato di cose non adatto alle relazioni sociali, è dunque un principio " antisociale ", dal quale originano tutti i mali sociali e che opera, in una certa misura, anche attualmente.

Ma siccome gli individui viventi in società vanno adattandosi sempre più alle nuove condizioni sociali, cercano cioè di far sempre maggiormente coincidere l'interesse individuale con l'interesse altrui, così l'uomo dimostra di avere un'altra caratteristica: la *perfettibilità*, cioè la tendenza al perfezionamento.

Tuttavia quest'ultima — così insegna la storia — si ottiene assai lentamente e potrà avvicinarsi all'ideale sociale in un'epoca infinitamente remota. Ma poichè la coesistenza di molti individui su di un dato spazio è possibile soltanto nel caso che essi si adattino alle esigenze della vita in comune, è chiaro che il progresso sociale non è certamente una casualità ma una necessità inerente alla vita sociale.

Lo *social state*, cioè la forma sociale della vita in comune, esige che l'attività dei singoli individui sia limitata dall'attività degli altri. Se dunque nella società e per mezzo di essa si vuole giungere alla " maggiore felicità del maggior numero possibile di individui ", ogni singolo deve poter raggiungere la propria felicità senza oltrepassare la sfera assegnata alla propria attività, senza cioè limitare la sfera d'attività di altri. A tal fine la società deve aver per fondamento la *giustizia*. Questa si esplica in due momenti: *a)* come *negative beneficence*, cioè la sfera di attività del singolo individuo non deve venir limitata, nè gli deve esser arrecato danno: *b)* come *positive beneficence*, cioè l'individuo deve non solo tendere alla propria felicità, ma far coincidere la propria colla felicità altrui.

Da quanto precede derivano tre principî: 1° libertà di azione dell'individuo; 2° limitazione della libertà, in quanto lo richiede l'esplicazione della libertà altrui; 3° limitazione consistente in ciò che le azioni individuali non devono toccare o ledere dei sen-

timenti " necessarî „ di altri. (Diconsi " necessarî „ certi sentimenti fondamentali in contrapposizione a quelli " casuali „, p. es., derivanti da convenzioni, spirito di casta ecc.).

Mentre il principio della libertà di azione parte dal sentimento della propria personalità, cioè da un istinto egoista, il principio invece del rispetto volontario degli altri individui presuppone innegabilmente nell'uomo un altro istinto contrario, quello della *simpatia*. Spencer cerca di dimostrare che precisamente quegli uomini che possiedono in modo eminente il senso della propria personalità hanno anche più profondo il sentimento del rispetto degli eguali diritti altrui.

Benchè l'istinto della propria personalità sia in generale più sviluppato che non l'istinto della simpatia, l'evoluzione sociale tende ad eguagliarli. In qual modo la società tenda a quest'equilibrio, così lo spiega Spencer: Come negli animali e negli altri organismi, così anche nell'evoluzione della società si manifesta l'integrazione (fusione, " *coalescence* „) di parti eguali, la differenziazione di parti diseguali e la suddivisione delle funzioni.

Nelle epoche primitive dell'associazione umana agisce sempre unicamente un solo elemento: ogni individuo compie di per sè solo tutte le funzioni necessarie all'esistenza.

La prima differenziazione si ha nella funzione di capo, di condottiero; tuttavia chi riveste queste qualità rimane ancora, nei rapporti economici, completamente pari agli altri membri del gruppo sociale. Avviene poi la " segregazione „ di altre funzioni: i guerrieri, i sacerdoti, gli schiavi formano delle categorie distinte. Il processo di specificazione continua: la potestà del dominio si suddivide in varie funzioni (potestà suprema, governo, giurisdizione, legislazione, ecc.); le varie professioni si specializzano secondo la legge della divisione del lavoro. Non è soltanto l'attività industriale che si specializza sempre più, ma anche l'attività commerciale: si formano delle aziende speciali per ogni branca (uffici di spedizione, banche, società di assicurazioni, agenzie di informazioni, ecc.). D'altro canto poi gli elementi omogenei si concentrano, come lo dimostra l'attuale organizzazione professionale e quella industriale (*trusts*, sindacati).

Una caratteristica importante di questa evoluzione la rileva Spencer nella crescente interdipendenza delle varie funzioni sociali (" interdependence of the reciprocally subservient functions „);

vale a dire esse stanno reciprocamente in un rapporto di dipendenza, poichè l'una si serve, nè può fare a meno dell'altra. In una tribù a economia primitiva uno o più individui potevano venir a mancare, senza che gli altri se ne risentissero menomamente, poichè ciascuno adempiva egli stesso a tutte le funzioni necessarie allo svolgimento della sua attività economica. Ma colla formazione delle classi professionali e industriali tale stato di cose ha mutato. Attualmente, p. es., il commerciante, che serve da anello intermediario fra i produttori e i consumatori, è talmente indispensabile, che se si volesse sopprimere la professione di commerciante come tale, bisognerebbe provvedere in qualche modo all'esplicazione della sua funzione. Nelle relazioni economiche il fenomeno della interdipendenza ha luogo con effetti sensibilissimi: p. es., la grande crisi commerciale e bancaria da cui fu colpita la Germania nel 1901 ebbe per conseguenza un sensibilissimo ristagno nel movimento dei forestieri e degli affari nei luoghi di cura e di villeggiatura estiva nei paesi alpini dell'Austria.

Il processo evolutivo, di cui abbiamo esposto i concetti fondamentali, è da Spencer riassunto in cinque corollari che costituiscono quella ch'egli chiama legge dell'individualizzazione *(law of individuation)*:

1° Unione di più uomini in una comunità *(union of many men into one community)*;

2° Crescente dipendenza reciproca fra i membri (della comunità) che originariamente erano indipendenti *(increasing of units which were originally independent)*;

3° Progressiva separazione dei membri (cittadini) in corpi o classi distinte con funzioni destinate a servire reciprocamente le une alle altre *(gradual segregation of citizens into separate bodies with reciprocally subservient functions)*;

4° Formazione di un tutto che consta di elementi differenti *(formation of a wohle consisting of unlike parts)*;

5° Formazione di un'organizzazione costituita di varî elementi tali, che alcuno di essi non può essere turbato o leso senza che gli altri non lo risentano *(growth of an organism of which one portion cannot be injured without the rest feeling it)*.

Spencer ha dato valore generale alla legge di evoluzione, in base ai due principî, ricavati dallo studio della natura, della persistenza della materia e della persistenza della forza o energia, e

precisamente ha stabilito che universalmente hanno luogo due processi paralleli: " l'evoluzione ", cioè l'espansione del moto della materia e la " diffusione ", ossia lo scomporsi delle formazioni esistenti. Questa legge generale così è formulata: " Progressiva differenziazione con contemporanea integrazione o concentrazione, che avviene precisamente per mezzo del passaggio dall'omogeneo indistinto e incoerente all'eterogeneo distinto e coerente " (1).

B) Applicazione della teoria dell'evoluzione alla politica economica internazionale.

§ 2. — L'evoluzione economico-sociale.

Dato che i soggetti (gli elementi primi, " le cellule ") dell'economia sono i singoli individui e che l'oggetto della scienza economica è l'attività sociale dell'uomo in quanto essa tende al soddisfacimento dei suoi bisogni, è naturale che gli studiosi già da tempo si dessero a considerare che lo studio dell'attività umana secondo il metodo evoluzionistico doveva portar gran luce anche sui problemi economici. Contro l'applicazione alla scienza economica di un metodo destinato da prima per le scienze naturali fu obbiettato che queste discipline studiano oggetti di carattere affatto diverso, e che l'esperimento, utile nelle scienze naturali, è inapplicabile alle scienze sociali.

Certo, il metodo proprio delle scienze naturali non si può applicare ad una scienza economico-sociale senza limitazioni; occorre esaminare con precisione fino a qual punto esso si possa utilmente impiegare. Ma per meglio risolvere tale questione dobbiamo anzitutto vedere sotto quali aspetti differisca l'oggetto delle scienze naturali da quello della scienza economica, e se per avventura non vi siano fra i due ordini di fenomeni tali analogie, somiglianze, ecc. le quali legittimino anche nelle scienze sociali, particolarmente nel-

(1) Kurt Breysing ha formulato, in base a questa legge, parecchi interessanti principî relativi all'evoluzione organica ed economico-sociale nella sua opera *Stufenbau und die Gesetze der Weltgeschichte*, Berlino, 1905.

l'economia politica (1), l'uso dei principî metodologici dominanti nelle scienze naturali (2).

Di qual natura sono le formazioni giuridiche ed economiche, come lo Stato, le unità economiche nazionali (*Nationalwirtschaften*)? Sono veri e proprî organismi come l'uomo, la bestia, la pianta; o semplicemente degli aggregati come gli oggetti del mondo inorganico? Ambedue questi concetti sono esagerati. L'economia di uno Stato è certo qualche cosa di diverso e di più che non la semplice somma dei singoli elementi economici di questo Stato, cioè la quantità delle singole aziende economiche, ineguali fra loro, operanti sotto l'impero di norme comuni. La caratteristica dell'economia nazionale o dell'economia politica, come pure la difficoltà della loro trattazione sia scientifica che politica, consiste appunto in ciò che le attività economiche individuali (produttori e consumatori) ineguali fra loro non coesistono semplicemente l'una accanto all'altra, ma dipendono reciprocamente l'una dall'altra, risentono la mutua influenza e si esplicano in direzione talora eguale, talora contraria. Basta pensare alle più comuni classificazioni economiche: la varietà delle professioni e dei lavori, la cooperazione, l'organizzazione, l'associazione, i sindacati di produttori, di commercianti da un lato, la concorrenza, le leghe di lavoratori, ecc., dall'altro, per misurare la complessità del fenomeno economico.

A quali fattori elementari possono ricondursi queste complesse manifestazioni del mondo economico? Nella vita economico-sociale si proiettano e si ripercuotono spiccatamente appunto quegli istinti e quelle proprietà dell'uomo che hanno maggiore importanza anche per la sua esistenza sia come individuo che come specie: istinto

---

(1) Per approfondire questo importante problema fu bandito nel 1900 a Jena un concorso a premio per un libro sul tema: *La teoria dell'ereditarietà nello studio dell'evoluzione politica interna e della legislazione.* La Commissione giudicatrice era composta dei proff. Fraas, Conrad e Haeckel. Il lavoro premiato aveva per titolo: *Natura e Stato, contributi ad una sociologia naturalistica*; esso risponde in massima favorevolmente alla questione dell'applicabilità della teoria dell'ereditarietà all'economia e alla sociologia.

(2) In favore dell'applicabilità della teoria dell'evoluzione alle scienze giuridiche si pronunciò F. v. List, in una conferenza dal titolo *Rechtsvergleichung und richtiges Recht*, tenuta alla Società Giuridica Viennese il 4 marzo 1906.

della conservazione, istinto della propagazione della specie, istinto di socievolezza e di imitazione, sentimento della bellezza, della compassione, sentimento metafisico-religioso, ecc.; aggiungansi anche l'ereditarità, l'adattamento e la variazione. Quantunque la vita che si svolge in una comunità economica non possa essere concepita come quella di un organismo vero e proprio, si deve però ammettere che una tale comunità, costituita da un complesso di organismi, assume un carattere e un orientamento della stessa natura di quello dei singoli organismi che la compongono. Cosicchè da un lato abbiamo che il complesso delle manifestazioni della vita di tutti i singoli organismi è subordinato e dipende essenzialmente dall'evoluzione di ciascuno di questi ultimi, dall'altra accade che esso stesso compie una evoluzione di per sè, la quale mostra degli evidenti parallelismi coll'evoluzione generale e individuale dell'uomo.

Nel progresso economico-sociale si riscontrano parecchi stadî di sviluppo che presentano una duplice evoluzione: da un primo stadio si passa a un secondo, e i singoli stadî stanno fra loro reciprocamente in rapporto di causa ed effetto. Ma poi in ciascuno di essi si manifesta la tendenza a differenziarsi dagli altri e a rendersi indipendente, tendenza che porta a dei conflitti fra i varî momenti evolutivi, ma anche alla formazione di zone neutre. Questo fenomeno trova la sua corrispondenza in un elementare bisogno dei soggetti di questi momenti evolutivi: degli uomini che vivendo in società esplicano un'attività economica.

Non è còmpito di questo libro di esporre in qual modo l'evoluzione da uno stadio all'altro si sia compiuta. Notiamo soltanto che lo stadio religioso-filosofico, quello artistico-scientifico, quello giuridico-politico e quello economico-sociale si possono ben distinguere fra loro. Non è determinato se uno di tali stadî abbia dato l'orientamento all'evoluzione di tutti gli altri e se tale funzione spetti allo stadio economico-sociale (teoria del materialismo storico). Probabilmente — simili problemi scientifici generali non si possono risolvere mai con esattezza matematica — nessuno degli stadî evolutivi nominati ha avuto una funzione determinante rispetto agli altri, ma ciascuno nelle varie epoche, in modo differente e con diversa efficacia, ha avuto un'importanza predominante e ha esercitato un'influenza decisiva sullo sviluppo di un popolo e dell'umanità.

Lo stadio giuridico-politico e lo stadio economico-sociale sono

quelli che interessano maggiormente la politica economica internazionale. Già, la progressiva differenziazione politico-nazionale delle associazioni umane, il sorgere e lo svilupparsi del movimento economico di tali associazioni diventate unità politico-nazionali costituiscono uno dei principali oggetti di studio della nostra scienza; essa infatti ha da ricercare secondo quali leggi si svolga l'evoluzione del movimento economico internazionale e in qual misura le leggi generali dell'evoluzione valevoli per la natura inorganica ed organica possano applicarsi anche ad esso.

Anche Schmoller, uno dei più profondi conoscitori della storia economica e studioso assai circospetto, ammette l'applicabilità del metodo evoluzionistico ai problemi economico-sociali. Così egli si esprime: " Dacchè la scienza moderna è giunta alla convinzione, non certo dimostrabile ma non per ciò meno inconcussa, che nella natura, nella storia e nella società umana domina un processo evolutivo uniforme e senza intermittenze, prodotto da forze determinate, è chiaro che il còmpito principale della scienza è quello di stabilire le cause, sia prese singolarmente che nel loro complesso, di ciascun fenomeno „ (1).

§ 3. — I varî stadî evolutivi.

Per dimostrare che la teoria dell'evoluzione vale anche per i fenomeni economici e politico-economici, esporremo alcuni fatti che si riscontrano nella vita della natura e dell'uomo.

C'è anzitutto un'evoluzione semplice o individuale: ogni organismo naturale del regno vegetale e animale si sviluppa dal germe sino a completa maturazione, poi succede l'involuzione e la morte.

Ma contemporaneamente v'ha un'evoluzione duplice o generativa: la riproduzione, l'accoppiamento (negli organismi superiori) di due individui di diverso sesso e la formazione di un nuovo organismo: l'individuo che muore rivive nei successori e la specie rimane.

V'è poi in terzo luogo l'evoluzione discendente ossia l'ereditarietà: i posteri hanno molte proprietà fisiche e spirituali dei loro

(1) Op. cit., vol. I, pag. 106.

predecessori. L'evoluzione discendente si manifesta in varî modi: nell'ereditarietà generica, nella mescolanza, nella variazione e nelle trasformazioni ottenute con mezzi artificiali.

Per " ereditarietà generica „ s'intende la trasmissione delle proprietà della specie prese nel loro complesso; in seguito alla " mescolanza „ il nuovo individuo partecipa delle qualità di ambedue i genitori, i quali gli trasmettono ciascuno una parte del loro essere. Ma poi avviene che nei discendenti si sviluppano e si trasformano più o meno certe qualità e attitudini, certe altre invece svaniscono o si attenuano; allora si ha il fenomeno chiamato " variazione „, la quale può essere favorita, eccitata od ostacolata artificialmente mediante l'allevamento, l'educazione, ecc. Su questo principio appunto si basa il perfezionamento delle razze, delle piante, la produzione di nuovi tipi, ecc.

Il quarto ed ultimo grado dell'evoluzione deriva dalla possibilità della trasformazione, del perfezionamento: ed è l'evoluzione collettiva (politica, economica, sociale, nazionale, internazionale). Che questa pure sia un fatto incontestabile non ci pare si possa negare. Appena un certo numero di uomini prende stabile dimora su di un territorio, si formano delle comunità che risentono del carattere dei singoli componenti. I membri della comunità si propagano e vengono assumendo dei caratteri ereditari somiglianti e talora eguali. Ciò spiega le caratteristiche fisiologiche e generiche degli individui appartenenti ad uno Stato, ad un popolo, ad una razza, e la coscienza che si ha di tale appartenenza (*Gemeinschaftsbewustsein*). La convivenza a sua volta contribuisce a far variare in senso più favorevole alla comunità le qualità ereditate. Non occorre dire quanto su ciò abbiano influenza le condizioni geografico-fisiche (condizioni oro-idrografiche, clima, posizione, ecc.). Il sentimento di appartenenza ad una comunità, il quale ha delle conseguenze politiche e politico-economiche della maggiore importanza, consiste in ciò, che ogni singolo sa e comprende di essere da un lato utile agli altri membri, ma di aver d'altra parte anche bisogno di loro. Si basa dunque sulla persuasione che l'esistenza del singolo individuo è meglio protetta, che i suoi bisogni vengono meglio soddisfatti se più uomini lavorano d'accordo e non gli uni contro gli altri, se ciascuno esplica soltanto una determinata attività in maniera da farne la sua professione, dal momento che così, grazie alle sue attitudini, egli riesce a dare un rendimento maggiore. In

tal modo si svilupparono nell'aggregato umano delle " funzioni " e degli " organi " che poi divennero delle istituzioni permanenti che vanno specificandosi e perfezionandosi sempre più.

Il sentimento di appartenenza ad un'unità o comunità politica è così forte, perchè non ha per fondamento soltanto l'utilità ma anche, più o meno, la parentela (di sangue, di razza). Infatti è assodato che si svilupparono sulla terra contemporaneamente parecchi centri, parecchie comunità politicamente distinte (principio della differenziazione originaria). Non fa meraviglia dunque il fatto che quando esse vennero a contatto si sentirono, come lo erano, estranee e ostili l'una all'altra. Conseguenza ne fu che una comunità considerava e trattava l'altra come inferiore, spregevole e nemica (principio dell'originario conflitto d'interessi); dovette passar lungo tempo e verificarsi un profondo mutamento nei sentimenti e un grande sviluppo nei traffici, prima che nei membri delle singole comunità si facesse strada l'idea dell'utilità e della necessità del traffico internazionale, come pure dell'esistenza di una comunanza internazionale d'interessi.

C) Analisi dei concetti fondamentali della politica economica internazionale.

§ 4. — Le economie nazionali.

La spiegazione della politica economica dal punto di vista evoluzionistico presuppone la conoscenza dell'evoluzione del movimento economico internazionale in tutte le sue esplicazioni; e quest'ultima ha a sua volta come fondamento lo sviluppo degli elementi di questo movimento, cioè delle unità economiche nazionali o economie nazionali.

Dobbiamo dunque dire anzitutto che cosa s'intende per economia nazionale e come essa si sviluppi.

Un'unità economica nazionale o economia nazionale è costituita dal complesso delle singole aziende economiche che si trovano in uno Stato riconosciuto sovrano (1) e che quindi sono unite

(1) Fanno eccezione le colonie autonome della Gran Bretagna che sono, nei rapporti politico-commerciali, indipendenti.

fra loro da un legame di natura politica. I membri di una unità economica nazionale devono aver la coscienza della loro appartenenza ad una data comunità territoriale-politica-economica e manifestarla di fronte — non necessariamente in opposizione — ad altre comunità territoriali-politiche-economiche. È meglio considerare come elementi del movimento economico internazionale le economie nazionali e non le nazioni (*nations*) (1), poichè quest'ultima espressione è piuttosto ambigua. Infatti parecchie nazioni, nel senso almeno che a questa parola dànno la lingua tedesca e quelle latine, si estendono oltre i confini politici di uno Stato; talora parecchie nazioni vivono in un medesimo Stato l'una accanto all'altra, in modo da formare tuttavia, malgrado la loro diversità, un'unica unità economica. Il concetto " nazione „ del resto ha piuttosto carattere politico-etnografico, e perciò è meglio evitare di prenderlo come punto di partenza trattando di economia. Ciò però non vuol dire, si noti bene, che l'elemento " nazione „, anche se così inteso, non abbia avuto e non abbia valore relativamente al movimento economico e alla sua politica; è certo però che quel che in primo luogo deve esser considerato in rapporto al nostro studio non è tanto il carattere nazionale della popolazione d'uno Stato quanto la sua potenzialità economica. Giustamente Bastable e altri autori hanno preso come elementi del movimento economico internazionale i singoli Stati considerati come unità economiche, secondo la loro divisione politico-territoriale.

Soltanto allorchè tali comunità d'interessi economici con carattere politico-nazionale, cioè unità economiche nazionali, si sono definitivamente costituite, può sorgere e svilupparsi un movimento economico fra loro e una politica a tal riguardo.

Ora, quali sono i caratteri principali di un'unità economica nazionale?

a) *Unità di legislazione, di giurisdizione, di amministrazione statale (specialmente nel campo economico e politico-economico).* Un diritto unitario e sovrano costituisce uno degli elementi princi-

(1) Nel caso di un'Unione doganale, una delle caratteristiche di unità economica nazionale, cioè la politica doganale e commerciale autonoma e separata dei membri dell'Unione vien meno. Resta però l'indipendenza economica e politico-territoriale in tutti gli altri rapporti.

pali dello Stato e ha un'influenza diretta e decisiva sulla sua economia.

È vero che talora accade che parecchi Stati regolano una medesima materia con leggi che, quanto al loro contenuto, sono perfettamente eguali fra loro; ma esse sono pur sempre leggi di due Stati, e già la giurisdizione e l'esecuzione delle leggi differiscono talmente fra Stato e Stato che una identica legge può avere nella sua applicazione effetti molto diversi sull'economia nazionale. È precisamente la diversità delle leggi e del modo con cui vengono applicate da parte delle autorità e dei tribunali che dà luogo a tante contese giudiziarie fra gli interessati appartenenti a Stati differenti ed è perciò che si manifesta sempre più forte la tendenza a regolare per mezzo di accordi internazionali molte questioni giuridiche che toccano direttamente certi rapporti economici o commerciali.

b) *Unità di coltura e sentimento politico di appartenenza ad una comunità.* Gli abitanti di uno Stato, per quanto differiscano fra loro quanto all'istruzione generale o tecnica, al criterio economico, alle opinioni politiche o religiose, tuttavia formano, considerati dal punto di vista sociale, un tutto a sè, per cui possono venir contraddistinti dagli abitanti di un altro Stato. E ciò malgrado che il movimento economico internazionale ed altre cause abbiano contribuito ad attenuare le antitesi e le diversità fra i popoli. Questo stato di cose ha conseguenze importanti sia dal lato morale che dal lato economico. Dal lato morale basterà notare i sentimenti che queste diversità fanno nascere (sentimento di patria, orgoglio nazionale, che giunge talvolta allo *chauvinisme*), sentimenti che hanno una grande influenza sui rapporti internazionali. Dal punto di vista economico la loro ripercussione è pure rilevante. L'importazione di prodotti stranieri è vista di mal occhio, anche quando si tratta di articoli che l'industria nazionale non produce affatto; perciò esportatori stranieri adottano per le loro merci indicazioni corrispondenti alla lingua e agli usi del paese a cui sono destinate; commercianti o viaggiatori di commercio stranieri sono accolti e considerati come degli intrusi. Al contrario, avviene che in paesi la cui economia nazionale è meno progredita i prodotti stranieri godono maggior reputazione e sono più ricercati, e si designano certi prodotti nazionali a imitazione di quelli di paesi la cui industria è tenuta in onore.

Vedremo però in seguito come le diversità e i contrasti fra i diversi popoli tendano a diminuire e ad attenuarsi sempre più. Una volta straniero voleva dire nemico; ora fra popolo e popolo regnano rapporti di buon vicinato e importantissimi interessi reciproci vengono regolati per mezzo di accordi internazionali (Cap. IX).

c) *Legame dei soggetti economici col luogo in cui svolgono la loro attività economica.*

d) *Trasferibilità naturale dei fattori mobili della produzione* (uomini, capitali, merci, moneta) *all'interno del territorio dell'unità economica*; *al contrario impossibilità* (originaria) *o almeno difficoltà di trasferire questi fattori da un'unità economica ad un'altra.*

La difficoltà di trasferire i mezzi di produzione da un paese all'altro è divenuta storicamente sempre minore, ma tale trasferibilità anche attualmente è molto più agevole nell'àmbito stesso di un'unità economica nazionale.

Finchè ciascun paese ha una propria legislazione, un proprio regime fiscale, una propria procedura, ecc. il capitale e il lavoro si muoveranno in seno ad essa con grande facilità, dal momento che sulla loro circolazione non influiscono che cause strettamente economiche: località ove i salari sono elevati attraggono maggiormente i lavoratori, i capitali accorrono agli investimenti più redditizî. Con eguale facilità i fattori economici, siano uomini che capitali, non possono passare da un paese all'altro, e le ragioni sono ovvie. Soltanto quando v' è un tornaconto rilevante, quando i salari o i profitti superano di molto quelli che si possono realizzare in patria si vincono tutti gli ostacoli. Il capitale è pure guidato dallo stesso criterio: preferisce indubbiamente di restare all'interno ove trova impieghi sicuri, dove le leggi e i tribunali gli dànno piena garanzia; ma se all'estero può essere investito a un interesse molto superiore, esso affronta i rischi che sono compensati dal maggior reddito.

Alle cause, diremo così, originarie e naturali che rendono meno facile la trasferibilità dei mezzi di produzione in paesi stranieri si aggiungono degli ostacoli creati artificialmente, cioè quelli che derivano da provvedimenti di carattere politico-economico, di cui tratteremo in altra parte del libro.

§ 5. — **Differenziazione delle economie nazionali.**

Per ben comprendere l'origine e lo sviluppo del movimento economico internazionale è necessario avere una nozione chiara delle cause che determinarono la differenziazione delle varie unità economiche nazionali e del processo da essa seguito. Queste cause possono ridursi a quattro: territorio, popolazione, politica, produzione.

a) *Territorio.* I territorî sui quali gli Stati sorsero e sui quali si formò la loro economia nazionale presentano delle differenze sostanziali prodotte dalla natura. La struttura del suolo, l'idrografia, la posizione prossima al mare o entro la terraferma, il clima, i tesori e le miniere racchiusi nel sottosuolo, la flora, la fauna... sono elementi la cui presenza (in misura maggiore o minore) in uno Stato o la cui assenza o scarsità in un altro contribuì a determinare il movimento economico internazionale nelle sue multiformi combinazioni. Già, la varietà naturale e originaria delle condizioni territoriali, nelle quali sorsero le economie nazionali, fu una delle più potenti cause generali del formarsi di un movimento economico internazionale. Dacchè i diversi Stati strinsero delle relazioni commerciali, le loro economie si trovano, malgrado qualunque dissidio politico, in rapporto di dipendenza reciproca, l'una avendo bisogno dell'altra in misura sempre crescente. Ciò avvenne, perchè le economie nazionali, che si formarono su territorî diversi, dovettero mettersi a contatto per soddisfare i bisogni reciproci; nemmeno le unità economiche primitive bastavano a sè stesse, cioè trovavano nell'àmbito del loro territorio i mezzi per soddisfare tutti i bisogni di ciascun individuo che ne faceva parte. È dunque naturale che le varie economie nazionali, sviluppandosi progressivamente, dovessero ricorrere sempre più l'una all'altra e che tale dipendenza reciproca prendesse proporzioni ognor maggiori fino a giungere, nella sua evoluzione, all'odierno movimento economico mondiale.

b) *Popolazione.* L'importanza del fattore demografico in rapporto alla differenziazione e all'evoluzione del movimento econo-

mico internazionale è stata assai trascurata e a molti anche è sfuggita: si parla di commercio, di merci, di politica commerciale, come se fossero concetti per sè stanti, all'infuori dell'attività umana, cioè niente altro che delle astrazioni che nulla hanno a che vedere con l'uomo economicamente attivo. Certamente le cause naturali delle diversità economiche hanno una grande importanza; ma il fattore demografico possiamo dire che ha un' importanza addirittura decisiva. Il numero e la qualità dei membri che compongono un'unità economica, la loro attitudine di adattarsi sempre meglio al territorio su cui vivono, di sfruttarlo; la facilità di ereditare e di trasmettere le qualità e le attitudini economiche, tutti questi sono elementi che determinano in maniera decisiva la potenzialità di un paese in rapporto al movimento economico internazionale. Vi sono popoli i quali, benchè abitino un territorio poco favorevole ad un forte sviluppo economico, tuttavia hanno saputo giungere ad un alto grado di prosperità, grazie alla loro attività e assiduità, mentre altri popoli, benchè favoriti dalla natura, rimasero allo *statu quo* o fecero un regresso, senza mai riuscire a pervenire a un sufficiente grado di benessere e ad acquistare una qualche importanza nel commercio mondiale (1). Antichi popoli, giunti ad un alto livello di cultura e famosi per i loro commerci, scomparvero e cedettero il posto a popoli nuovi, giovani pieni di attività e di energia. Questi alla lor volta, divenuti dominatori della terra, hanno rivaleggiato l'un contro l'altro; taluni, in virtù delle loro condizioni di superiorità, hanno conquistato il primo posto e hanno impresso al movimento economico mondiale la propria impronta nazionale ed economica.

Così all'economia mondiale partecipano nazioni dotate di qualità e di elementi ben diversi. Ve n'hanno di quelle il cui carattere pratico — energia, ardimento, instancabile attività, chiara visione dello scopo — non è punto paragonabile alle loro attitudini artistiche e scientifiche. Altri invece hanno minor capacità ragiona-

---

(1) H. Th. Buckle (*Storia della civilizzazione in Inghilterra*, 2ª ediz., Lipsia, 1864, I vol., pag. 91) spiega perchè il Brasile, benchè largamente dotato di ricchezze naturali, sia rimasto così a lungo addietro nel progresso civile e nello sviluppo economico, mentre altri paesi in condizioni assai sfavorevoli diventarono i più ricchi e più progrediti.

tiva, sono meno conseguenti, dotati di scarso spirito commerciale, di attività meno assidua; al contrario è in loro grandemente sviluppato il senso artistico. In questi prevale la forza creatrice, in quelli l'attitudine all'applicazione e allo sfruttamento di quanto può servire ad aumentare il benessere generale. Ma dà prova di esser giunto ad un alto livello quel popolo che dopo di aver spiegato la sua attività nel campo economico e nel commercio mondiale, si sforza di elevarsi artisticamente e di spiegare anche un'attività inventiva e creatrice.

Ciò che ha importanza, quanto all'economia nazionale, non è tanto la quantità della popolazione, sia assoluta che relativa, ma piuttosto la qualità di essa e il suo spirito economico, cioè l'attitudine più o meno grande a sfruttare il territorio su cui risiede. È appunto per ciò che le varie economie differiscono. I varî momenti del fenomeno demografico (matrimoni, nascite, morti, aumento di popolazione, emigrazione, ecc.; educazione fisica e intellettuale, classi professionali, ammontare e ripartizione dei redditi, ecc.) hanno avuto storicamente, presso ciascuna unità economica nazionale, una diversa importanza, il cui studio è riserbato alla parte speciale della nostra scienza (1).

c) *Politica.* La politica è un fattore di differenziazione sotto più aspetti, sia che si consideri l'influenza che hanno sulle relazioni economiche internazionali di un paese il suo ordinamento costituzionale, o l'opera della sua diplomazia o la sua politica economica.

d) *Produzione.* Si sente spesso parlare di condizioni " naturali " e di condizioni " artificiali " della produzione; si dice, p. es., che un paese produce un dato articolo in condizioni " naturali " favorevoli. Spieghiamo questo concetto. Un paese il quale produca una materia prima che nessun altro ha, viene ad avere un monopolio naturale. Quei paesi che elaborano essi

(1) La parte speciale della *Politica economica internazionale*, che però non è trattata nel nostro libro, dovrebbe esporre il movimento economico internazionale di ciascuna unità economica nazionale e tener conto, nello studio della loro evoluzione, dell'importanza dei vari momenti del fattore demografico.

stessi la materia prima, prodotta in tali condizioni, vengono a trovarsi in uno stato di superiorità " naturale „ di fronte agli altri paesi. Ma in realtà non sempre una materia prima viene elaborata nel paese d'origine, venendo in parte esportata. Ora si domanda se ciò sia favorevole o sfavorevole al paese produttore. Dal punto di vista teorico si dovrebbe rispondere: sfavorevole, perchè il prodotto manufatto ha maggior valore che la materia prima e quindi l'esportazione di quello darebbe un utile maggiore. Questa considerazione teorica vien spesso tradotta in pratica, cioè le materie prime si esportano il meno possibile come tali, poichè prima vengono elaborate nel paese d'origine, il quale cerca di combattere la concorrenza estera fabbricando il maggior numero possibile di articoli che altrimenti dovrebbe importare. Si fa poi un passo innanzi quando, dopo aver saturato il mercato interno, una parte dei prodotti manufatti vien preparata per l'esportazione. Così avviene a poco a poco il passaggio di uno Stato dal tipo agricolo al tipo industriale (*Agrarstaat*, *Industriestaat*); passaggio che da molti è giudicato vantaggioso e che la legislazione e la politica amministrativa già da secoli promuovono (mercantilismo, neo-mercantilismo) (1). Questo mutamento nell'indirizzo della produzione avviene " naturalmente „ o è prodotto " artificialmente „? Ma dov'è il limite al quale, nel campo dell'economia termina il " naturale „ e comincia l' " artificiale „? Simile distinzione dunque è arbitraria e sarà meglio non seguirla.

§ 6. — a) L'organizzazione della produzione.

La produzione, nel suo sviluppo storico, comincia dall'industria domestica, poi passa alla piccola industria, e in uno stadio successivo si trasforma in grande industria, la quale, a sua volta, nella sua evoluzione, prende delle forme gigantesche. Infatti gli esercizî industriali sorgono isolati e indipendenti, ma poi si riuniscono e si fondono in sindacati, in cartelli, in *trusts* da prima entro l'àmbito del territorio dello Stato. Poi ancora: gli interessati ad una determinata industria esercitata in più paesi si mettono d'accordo

(1) Cfr. le leggi per l'incremento dell'industria in Ungheria, negli Stati Balcanici, nelle Colonie sud-africane, ecc.

sulla quantità da produrre e sul modo e sulle condizioni di vendita: ne derivano così le intese internazionali private di carattere economico.

Ma vi è un altro stadio evolutivo che interessa la politica economica internazionale. Appena un'impresa industriale ha assunto certe proporzioni, tende naturalmente a svilupparsi, ad espandersi sia all'interno che all'estero, e a vincere la concorrenza. Se riesce vincitrice, essa viene ad acquistare un carattere di monopolio, il quale fa sentire ancor più i suoi effetti nei casi dei *trusts* e dei cartelli. Una tal situazione però può diventare pericolosa quando giunge agli estremi; perchè ne deriva questa condizione: o lo Stato deve procedere alla statizzazione di quell'industria o deve lasciare che interessi economici privati assorbano gran parte della ricchezza nazionale (1).

Vanno di pari passo con tale evoluzione la specializzazione della produzione e il perfezionamento continuo dei mezzi di produzione, dei processi produttivi. Quale immenso progresso è avvenuto a cominciare dagli strumenti primitivi (il braccio, la mano, il piede, la schiena dell'uomo), attraverso gli utensili a mano, fino al macchinario perfezionato per i lavori più raffinati e delicati, messo in movimento da una forza invisibile, capace di produrre con i suoi molteplici congegni degli articoli complicatissimi, tanto i più minuscoli come i più giganteschi. Il progresso tecnico produttivo, nelle sue straordinarie applicazioni, dà la soluzione di non pochi problemi politico-economici.

L'applicazione del vapore e dell'elettricità alle macchine e la loro utilizzazione come mezzo di trazione è evidentemente non altro che una forma di adattamento dell'economia, dello spirito umano, alle nuove condizioni, ai mutamenti a cui sono andate soggette le varie unità economiche nazionali per cause demografiche, naturali e territoriali; infatti all'aumento di popolazione corrisponde (o almeno dovrebbe corrispondere) un aumento di produzione, sicchè i nuovi venuti trovano pur essi il mezzo di nutrirsi e di occuparsi. Questo, che è il problema fondamentale di ogni politica economica,

---

(1) Vedi E. v. Philippovich, *Prolusione* tenuta a Vienna il 16 ottobre 1905 (pubblicata nella " Zeitschrift f. Volksw., Sozialpol. u. Verw. „. Wien, XIV Bd., 6 Heft, S. 565).

è stato risolto dalla teoria in modo soddisfacente, giacchè pare teoricamente dimostrato che all'aumento di popolazione va parallelo il progresso tecnico produttivo.

In pratica però non sempre aumento di popolazione vuol dire aumento di produzione, poichè le singole unità economiche non partecipano nella stessa misura al progresso dei procedimenti produttivi, nè li applicano con eguale successo.

§ 7. — b) Stato agrario e Stato industriale.

Di grande importanza per la politica economica internazionale è la questione se la crescente industrializzazione di uno Stato, che è passato dal tipo agrario al tipo industriale, sia vantaggiosa alla sua economia; vale a dire se e in quanto la conseguente diminuzione di produttori di materie prime e l'aumento di produttori di manufatti corrisponda agl'interessi generali degli abitanti dello Stato. Su questo punto le idee dei competenti sono discordi: gli uni ritengono l'industrializzazione in genere, o almeno relativamente all'epoca attuale, come pericolosa, dato che acutizza i contrasti fra le classi sociali, peggiora fisicamente la razza, mette il paese nella necessità sempre crescente di ricorrere all'estero per coprire il suo fabbisogno di materie di prime, ecc. Altri invece combattono questo punto di vista e citano ad esempio l'Inghilterra.

Altri ancora — e fra questi si trovano molti uomini di governo — stanno per un compromesso: il miglior sistema politico-economico consiste, secondo loro, in una saggia combinazione dei due; il mercato migliore e più sicuro, tanto per i produttori di materie prime che per quelli che la trasformano in manufatti, è il mercato nazionale, sul quale ambedue le categorie di produttori devono in primo luogo contare (perciò si raccomanda la protezione del lavoro nazionale); quando il mercato interno è saturato allora sarà il caso di pensare al mercato estero.

Quale indirizzo deve seguire lo studioso, che vuol tenersi lontano da ogni mira e scopo politico? Nessuno di quelli a cui abbiamo accennato, perchè nessuno può essere esattamente dimostrato giusto, non essendovi in simili questioni un argomento, al quale non si possa opporne un altro egualmente efficace. Scientificamente interessante per noi non è di sapere, se per un dato paese sia econo-

micamente più utile il tipo agrario o il tipo industriale, ma se e come gli Stati a tipo agrario passino man mano al tipo industriale, quali effetti abbia una tale evoluzione sul movimento economico internazionale e sulla sua politica. Si tratta dunque di un problema di evoluzione. Nessun dazio protettivo può essere in grado di arrestare l'evoluzione progressiva, necessaria, diremo così, di uno Stato; potrà tutt'al più ritardarla. Sta di fatto che ogni paese tende a elaborare all'interno una quantità sempre maggiore delle materie prime ch'esso produce, invece che ad esportarle e a importarle sotto forma di manufatti; al contrario cerca di importare sempre più materie prime o prodotti di prima fabbricazione per elaborarli o rifinirli e possibilmente esportarli.

§ 8. — c) Il fattore operaio.

Dobbiamo qui accennare in rapporto alla produzione anche al fattore operaio. L'educazione tecnica dei lavoratori, che spesso si trasmette da una generazione all'altra, la loro attitudine specifica per l'una o per l'altra branca di produzione (il che non di rado dipende dalle qualità naturali della popolazione), la legislazione e la protezione del lavoro, tutti questi sono momenti che hanno un'influenza decisiva sulle differenze che le varie unità economiche presentano relativamente alla produzione. Ogni paese ha sempre da imparare da un altro; come si ricorre a dei capitalisti esteri, così si ricorre pure a degli artisti e artigiani provetti, che si chiamano da altri paesi per produrre certi articoli speciali; sicchè i lavoratori dei varî paesi costituiscono dei valori economici differenti e perciò possono influire non poco sulla posizione che un paese occupa nei rapporti economici internazionali.

Si cita per lo più a questo proposito la legislazione del lavoro, sopratutto la protezione degli operai. È vero che la diversità di durata delle ore di lavoro, dell'altezza dei salari, ecc., può portare delle differenze nella capacità produttiva di varî paesi concorrenti fra loro; ma non è a credere che la legislazione operaia di per sè sola, sia tale da avere un' importanza determinante sulla quantità della produzione e da fare sentire in modo sensibile i suoi effetti sul commercio estero.

Degno d'attenzione, sotto più aspetti, è pure, nei varî paesi, il

movimento operaio. Sono le organizzazioni operaie che lavorano e premono di continuo per modificare incessantemente la legislazione del lavoro e così preparano e in parte precorrono i provvedimenti legislativi. Si è espresso il timore che quando l'organizzazione è assai progredita ed è riuscita ad attuare in gran parte il suo programma, come, p. es., in Inghilterra, la forte riduzione delle ore di lavoro in rapporto inverso con l'altezza dei salari, l'influenza dell'organizzazione sul mercato del lavoro, ecc., possano avere per conseguenza la diminuzione della capacità produttiva dell'industria; si è persino attribuita la diminuzione (vera o presunta) dell'esportazione inglese in parte al trade-unionismo (1).

Ma a tali considerazioni giova opporre gli effetti conseguiti da una saggia politica sociale: lavoratori meglio rimunerati dànno un rendimento maggiore e fanno un lavoro qualitativamente migliore; la riduzione delle ore di lavoro non porta seco una diminuzione di produzione che in certe rare industrie e là ove la durata del lavoro venga ridotta tutto ad un tratto in misura molto sensibile, di modo che la produzione non possa repentinamente adattarsi alle nuove condizioni. Ma v'è di più: operai meglio rimunerati sono anche migliori compratori, intensificano cioè la domanda sul mercato nazionale, cosicchè la produzione, quand'anche l'esportazione dovesse diminuire, può trovare un compenso nell'aumentata domanda all'interno.

Progresso sociale equivale dunque di regola a progresso produttivo e commerciale, se non per altro, perchè migliora considerevolmente la potenzialità economica del paese. Ciò dicasi anche riguardo ai benefici effetti dell'assicurazione sociale, come p. es. è applicata in Germania, in Francia e in Inghilterra ed è in via di elaborazione in Austria.

Ma le organizzazioni operaie hanno importanza nei rapporti economici internazionali sotto un altro aspetto: le organizzazioni fanno esse stesse della politica economica, sopratutto della politica doganale e commerciale, il cui orientamento dipende in parte dalla posizione che prendono i rappresentanti degli operai di fronte alle questioni del momento. Nelle elezioni inglesi del 1905, come

(1) Si cita spesso come altra causa lo scarso adattamento dei commercianti inglesi alle abitudini, misure, pesi, ecc., dei compratori stranieri.

nelle successive, gli operai votarono in gran parte per i partigiani del liberismo e contribuirono quindi alla vittoria di questa tendenza. Così pure in Germania i rappresentanti degli operai si opposero all'aumento dei dazî, quando ebbe luogo la discussione della tariffa doganale del 1902; egualmente in Austria e altrove.

Gli operai fanno con ciò una politica corrispondente agl'interessi dei consumatori, mentre qualcuno, come p. es. Max Schippel (1), consiglia loro di favorire, sotto certe condizioni, gli interessi dei produttori. È interessante conoscere come egli sostiene questo concetto. " Se la classe operaia parteggia per il libero scambio, farà bene soltanto allorquando agisca in tal modo in considerazione delle condizioni della produzione e del mercato del lavoro; farà male, nel caso che si lasci trascinare dalle agitazioni dei consumatori per ottenere un ribasso nei prezzi. E inversamente, malgrado l'alto livello dei prezzi, si dovrebbe tuttavia decidersi per il protezionismo, qualora si potesse prevedere (come conseguenza certa) un aumento e uno sviluppo generale e duraturo delle forze produttive di un popolo, mentre ciò non sarebbe raggiungibile col liberismo „. È chiaro che il punto fondamentale di una tal concezione, se per mezzo di un dazio le forze produttive di un popolo possano essere aumentate e sviluppate in modo generale e durevole, appartiene alla dottrina degli effetti dei dazî.

Da quanto abbiamo detto si vede che gli operai possono prendere una duplice posizione rispetto a certe questioni politico-economiche e influire in un senso e nell'altro sulla loro soluzione. Ma questo argomento sarà trattato di proposito più tardi.

§ 9. — I rapporti economici internazionali.

Studiando l'evoluzione dei rapporti economici delle varie unità economiche fra loro, si trova ch'essi sono determinati da cause originarie e da cause derivate. Tra le prime va notata in primo luogo la differenza originaria della potenzialità economica dei diversi paesi, il rapporto di dipendenza economica in cui si trova

(1) *Grundzüge der Handelspolitik* (Principî di politica commerciale), 2ª ed., Berlino-Berna, 1902, pag. 342.

sotto uno o più aspetti un'economia nazionale rispetto a un'altra. Perchè si formi il commercio estero è necessaria l'esistenza di territori che diano prodotti diversi fra loro: paesi aventi una egual produzione non avrebbero alcun motivo a degli scambi reciproci.

Come cause derivate agiscono sopratutto tre fenomeni che sono il portato dello sviluppo economico di una data unità: *sovrabbondanza di popolazione*, poi *sovrabbondanza di produzione*, e infine, in progresso di tempo, *accumulazione di capitali*.

Nelle pagine seguenti cercheremo di esporre in un quadro sintetico, in base ai risultati della storia in generale e particolarmente della storia economica, il cammino evolutivo seguito dal movimento economico internazionale e dalla sua politica (1).

§ 10. — a) Le prime origini del movimento economico internazionale.

All'epoca della civiltà primitiva, cioè all'epoca preistorica dell'economia, si compiono fra le orde, fra le tribù, degli atti di trapasso di beni o di persone, ma soltanto casualmente, di quando in quando, all'occasione di spedizioni di caccia, di prese di possesso di nuove terre (pascoli), di imprese di pirateria. Tali atti consistono esclusivamente nell'acquisto, o meglio nella conquista, in seguito a lotta, di beni (armi, animali, utensili, oggetti d'ornamento) trovantisi in mani " straniere ", come anche nell'assoggettamento dei " nemici ", i quali da principio venivano uccisi e più tardi, allorchè si comin-

(1) La letteratura della storia del commercio è molto estesa. Una bibliografia molto diffusa trovasi nell'opera citata dello Schmoller (vol. II, pag. 558 e segg.). Notizie molto dettagliate, particolarmente sulle prime origini del commercio, sono contenute nella *Handelsgeschichte des Altertums* (Storia del commercio nell'antichità), in 3 vol., Lipsia, 1906. Sull'evoluzione economica del medio evo hanno scritto recentemente A. Schaube nella sua opera *Handelsgeschichte der romanischen Völker des Mittelmeersgebietes bis zum Ende der Kreuzzüge* (Storia del commercio dei popoli della regione mediterranea sino alla fine delle crociate), München, 1906, e G. Ruhland nel suo *System der Politischen Oekonomie* (Sistema di economia politica), II vol., Berlino, 1906. Preziosi contributi alla storia del commercio internazionale li dà pure la rivista " Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte " che si pubblica a Lipsia dal 1903.

ciava ad avere delle nozioni economiche un po' sviluppate, fatti schiavi per essere adibiti ai lavori più pesanti. Siccome in quest'epoca, in cui i popoli erano ancora nomadi e cacciatori, ogni individuo provvedeva egli stesso al soddisfacimento di tutti i suoi bisogni (sia a procacciarsi il nutrimento, sia a foggiarsi le armi, gli utensili, a costruirsi la sua dimora), non v'era alcun motivo ragionevole che spingesse i membri del gruppo sociale a scambiare con membri di un altro gruppo, con stranieri. E nemmeno nell'àmbito medesimo della tribù poteva sorgere negli individui quello spirito economico, quel desiderio di trar guadagno dalla vendita di oggetti di propria fabbricazione, dal momento che questi venivano fatti in quella quantità che era sufficiente a sopperire al bisogno individuale o a quello della comunità domestica. Di provvigioni non si accumulavano che quelle destinate a soddisfare i bisogni futuri *individuali*, e ciò anche soltanto in un periodo posteriore quando la tribù aveva preso dimora stabile (per un tempo più o meno lungo).

In quest'epoca v'era temporaneamente, in qualche tribù, sovrabbondanza di popolazione; la tribù cioè era talmente cresciuta, che il territorio da essa occupato non era più sufficiente nè bastava più — data la coltura del suolo del tutto primitiva — a nutrire tutti gli abitanti. Tal fenomeno (insieme colla tendenza nomade ereditata) spiega quelle trasmigrazioni periodiche delle tribù che avvenivano con frequenza sempre maggiore e per cui queste ultime venivano a contatto con altre tribù straniere apprendendone i costumi, il modo di vivere, il modo di esplicare la propria attività produttiva, ecc.

Qui occorre notare come queste tribù ancora selvaggie avessero già dei bisogni e producessero dei beni diversi l'una dall'altra. Una tal diversità, per quanto piccola, c'è sempre stata ed è, in tutto il corso della storia dell'economia, uno dei principali motivi determinanti del movimento economico internazionale ed è in seguito divenuta uno dei primi elementi propulsori della sua politica.

A seconda delle condizioni oro-idrografiche, della natura del territorio sul quale una tribù prese dimora per un periodo di tempo abbastanza lungo, a seconda del clima, della costituzione geologica del suolo, della flora, della fauna, della presenza di fiumi, della vicinanza al mare, ecc., si è anche sviluppata diversa-

mente l'economia primitiva. E a rendere più marcata la differenziazione di quelle prime unità economiche avranno contribuito anche le diversità di razza.

Gli storici sono concordi nel ritenere che i primi scambi (baratti) tra le varie tribù si facevano con oggetti particolarmente appariscenti e di valore (ritenuti almeno per tali e perciò desiderabili) come: schiavi, oggetti d'ornamento, armi, utensili di metallo, stoffe, sale e anche bevande inebbrianti. L'uomo primitivo probabilmente non distingueva ancora le varie qualità dei bovini o dei cereali e quindi non sentiva il bisogno di farne oggetto di scambio; e d'altronde, date le difficoltà e la scarsezza dei mezzi di comunicazione, non sarebbe stato conveniente il trasporto di oggetti di poco valore. Sul senso degli uomini d'allora, come è naturale trattandosi di uomini rozzi, esercitava (e l'esercita ancora) una particolare attrattiva, l'inusitato, il nuovo. Ciò di cui si voleva il possesso erano gli oggetti strani, strani perchè rari, che si acquistavano a qualunque prezzo; per es. si barattava un oggetto d'ornamento contro altre cose che rappresentavano il lavoro di lunghi mesi o servivano a soddisfare i bisogni del compratore per molto tempo. Si ha però notizia di molti casi in cui le tribù si scambiavano reciprocamente oggetti rari e di gran valore.

§ 11. — b) Le relazioni economiche fra i primi Stati.

Allorchè, in seguito a *debellatio* o ad *occupatio*, parecchie tribù formarono delle comunità maggiori, dalle quali poi derivarono i popoli e gli Stati dell'antichità, anche il commercio estero dovette assumere nuove forme e un nuovo contenuto.

Purtroppo le notizie che abbiamo di quell'epoca lontana, sono assai deficenti. È vero che delle norme religiose e giuridiche di quel tempo ci furono fedelmente trasmesse dalla tradizione; tuttavia essa pochissimo dice dei rapporti economici internazionali. Forse ciò dipende dal fatto che in quel tempo i rapporti commerciali erano, senza confronto, ben lontani dall'avere per popolo e Stato quell'importanza a cui giunsero nei secoli posteriori e ancor più oggidì. Lo Stato e gli interessati cominciarono ad esercitare sistematicamente un'influenza sui rapporti economici internazionali, cioè a svolgere una vera e propria politica economica internazionale,

soltanto tardi, precisamente allora quando questi rapporti divennero più intensi, di maggior durata e di maggiore importanza per l'economia nazionale.

Ecco ciò che sappiamo delle relazioni commerciali reciproche dei primi Stati. Nelle tribù più numerose s'era venuta a poco a poco sviluppando una divisione di funzioni, sicchè dalla massa politicamente indistinta si differenziarono prima i duci e i capi, poi i sacerdoti e i guerrieri. In principio queste caste non erano ancora distinte sotto l'aspetto economico; l'individuo cioè produceva esso stesso gli articoli che servivano a soddisfare i propri bisogni. Col tempo però doveva avvenire che le caste suddette si occupassero sempre più esclusivamente della loro professione, affidando invece l'esecuzione dei mestieri (per quell'epoca equivalenti a " lavori domestici „) alle donne e agli schiavi. Quando aveva luogo uno scambio di merci fra tribù estranee, succedeva spesso che il capo stesso si occupava degli scambi (baratti), cosicchè si può dire che il primo " capo „ fu anche il primo " commerciante „ (1). D'altra parte, pure per le stesse ragioni, il formarsi delle città favorì già nell'antichità i rapporti di scambio e il sorgere di una casta di commercianti e di piccoli industriali che si occupavano di certi determinati rami d'attività economica. E ciò perchè gli uomini che, vivendo numerosi in città, dovevano abitare uno spazio relativamente piccolo, compresero ben presto di qual vantaggio economico sarebbe stato per loro il fatto che ciascuno individualmente non provvedesse di per sè al soddisfacimento di tutti i suoi bisogni, ma che invece producesse soltanto certi determinati oggetti da potersi scambiare con altri di cui aveva bisogno. Con ciò era pur resa possibile una migliore e più perfetta elaborazione dei prodotti, specialmente quando si svilupparono la tecnica, il gusto, il benessere. Anche l'ingrandimento territoriale di una tribù fu causa dello svilupparsi di certi gruppi economici, poichè entro i confini stessi della tribù la produzione cominciò a presentare delle diversità, che davano poi origine allo scambio. È naturale che presto dovessero sorgere e prosperare degli Stati economicamente sviluppati, particolarmente quelli forniti di coste marittime

(1) Quest'usanza s'è qua e là mantenuta sino ai nostri giorni; p. es. in Abissinia.

frastagliate e ben articolate, e che iniziassero e mantenessero relazioni commerciali con paesi di diverso sviluppo economico e di altra civiltà per smerciare da un lato i prodotti sovrabbondanti e per acquistare d'altro canto quelli che mancavano alla loro economia.

Un importante mezzo ausiliario di tale commercio era la navigazione; da essa, che in origine serviva solo alla pesca costiera e più tardi alla pirateria, si formò una navigazione con scopi commerciali. Non è ben certo se il commercio internazionale fosse dapprima marittimo o terrestre. La circostanza che la maggior parte degli Stati antichi del cui traffico internazionale abbiamo notizia erano situati lungo le coste, fa certo supporre che la navigazione sia stata, se non forse la prima dappertutto, almeno la più potente causa di sviluppo delle relazioni commerciali internazionali. Con ragione dice lo Schmoller, che " la signoria politica sui mari più importanti, sulle coste, sulle isole, sui fiumi, sulle vie del commercio fu sempre, e lo è ancor oggi, una parte precipua della politica commerciale ".

Anche le relazioni economiche, in quanto riguardano il movimento di persone, di viaggiatori, di emigranti, ecc... fra gli Stati, furono profondamente modificate, nelle loro varie esplicazioni, dallo sviluppo del commercio internazionale. L'estraneo alla tribù era in origine un nemico e, se veniva soggiogato, era considerato non come uomo ma come cosa (schiavo), e restò per lungo tempo, anche quando le relazioni economiche si esplicarono in forme più pacifiche, qualche cosa di inferiore, contro il quale era lecito far valere senza riguardi, e persino con la violenza, il proprio interesse economico. È naturale quindi che si facesse sentire la necessità di garantire contro la violenza gli individui di tribù diverse nelle loro relazioni economiche. Si arrivò al punto che il commerciante poteva entrare in territorio straniero, trattenervisi temporaneamente e godere di una certa protezione. Di questa specie di diritto d'ospitalità si poteva fruire soltanto verso un compenso rappresentato da doni e offerte. Il v. d. Borght vede in ciò l'origine dei dazî. Venne in seguito il diritto di prendere dimora in terra straniera, di impiantare proprie aziende (mentre in epoche precedenti non vi si poteva penetrare che colle armi alla mano); i commercianti riuscirono persino a farsi accordare dei privilegi di carattere commerciale di fronte agli indigeni.

A cagione della mancanza di sicurezza del traffico e della scarsa protezione giuridica dello straniero, nonchè per agevolare il transito e l'impianto di emporî all'estero, i commercianti di un paese sentirono il bisogno di unirsi, di formare un'organizzazione compatta di persone aventi eguali interessi: mettevano le loro navi sotto un unico comando (le così dette navi ammiraglie) e analogamente per terra esercitavano il commercio carovaniero.

Ben presto dalle aziende commerciali impiantate in paesi stranieri si svilupparono delle vere e proprie colonie in seguito al bisogno di avere dei propri emporî indipendenti e per la necessità di aver dei territori ove dirigere e occupare produttivamente la popolazione sovrabbondante (1).

§ 12. — Evoluzione del movimento economico internazionale.

a) Il principio del conflitto d'interessi.

Le unità economiche nazionali, come già dicemmo, rappresentano sin dalla loro origine, nel movimento economico internazionale, delle potenzialità o capacità economiche *diverse*. Coi cambiamenti apportati al territorio, coll'aumento della popolazione, col progresso tecnico e commerciale della produzione nazionale, coll'accumularsi dei capitali nazionali e collo sviluppo politico cresce anche, certo in misura e ad intervalli ineguali, la potenzialità economica dei varî paesi.

Spiegammo già le cause di queste differenze. La sovrabbondanza di popolazione dà origine alla colonizzazione e alla politica coloniale; la sovraproduzione dà la spinta all'esportazione; la sovrabbondanza di capitali (cioè il rinvilimento del capitale all'interno) stimola a far dei prestiti, a investire capitali all'estero. Questa politica di espansione, vale a dire il cercare all'estero degli sbocchi all'economia nazionale, suscita la gelosia e la ostilità di altri paesi, e li spinge a trovare dei mezzi per paralizzarne gli effetti, come pure ad imitare saggiamente tale politica economica.

Si hanno dunque delle unità economiche *attive* e delle altre *passive*; queste tendono a sottrarsi alla potenza e al predominio

(1) Vedi v. d. Borght, op. cit., pag. 65-68.

di quelle. Ma vi sono degli Stati, specialmente quelli ove ebbe le redini del governo un uomo geniale e di larghe vedute e ove si comprese che la debolezza economica deriva da ragioni intrinseche, i quali riuscirono a togliersi dalla condizione passiva in cui erano e ad elevarsi ad un alto livello di progresso economico, imitando ed emulando i paesi attivi: la loro popolazione si adattò meglio alle esigenze e agli ostacoli della concorrenza internazionale; la produzione e la navigazione presero un grande sviluppo; a poco a poco venne meno la necessità di ricorrere a capitali stranieri, anzi si esportarono i capitali nazionali sovrabbondanti e si fondarono delle colonie. D'altra parte quei paesi che non percorrono questo cammino evolutivo restano sempre arretrati, e il loro stato passivo si fa più acuto: i loro debiti verso l'estero crescono, e per pagarne gli interessi sono costretti a esportare i prodotti nazionali più importanti, specialmente materie prime, anche quando la loro popolazione soffra per denutrizione; talora l'indebitamento raggiunge un tale limite, che gli Stati creditori stabiliscono un controllo su tutte o su certe entrate dello Stato. È naturale che uno Stato in tali condizioni finisca per andare in rovina e a diventar preda di altri più potenti, i quali esercitano un'influenza non soltanto economica e finanziaria, ma anche politica. E se non fosse per la rivalità di parecchi Stati attivi interessati perderebbe anche la sua indipendenza politica, come è il caso della Turchia.

Questa rivalità di Stati egualmente forti, sia politicamente che economicamente, mentre costituisce uno dei fattori più importanti del movimento economico internazionale, dà origine a quei conflitti d'interessi acuti o cronici, che per lungo tempo sono stati una delle caratteristiche del commercio mondiale.

Trattandosi del traffico di merci è la concorrenza dei prodotti stranieri all'interno, e dei prodotti nazionali all'estero che porta a conflitti d'interessi e che fornisce sempre nuova materia alla politica doganale. Secondo Grunzel, la lotta di un paese per la sua esistenza economica non è altro che una " lotta per i mercati ". Stimolati dalla concorrenza, che i dazi ben raramente riescono ad eliminare, i membri di un'unità economica cercano anzitutto di adattare nel miglior modo il loro territorio (proprio e tributario) alle mutate condizioni economiche, cioè di allargarlo e di renderlo più produttivo che sia possibile per accrescerne la potenzialità economica. Ma perchè il suolo dia il massimo rendimento deve essere abitato da una

popolazione che sappia farlo produrre, che sappia perfezionare la tecnica produttiva sia nell'agricoltura che nell'industria e metterne in valore i prodotti sul mercato mondiale. Tuttavia una popolazione di agricoltori e di industriali intelligenti ed attivi è di regola il portato di parecchie generazioni; si tratta indiscutibilmente di attitudini ereditate e tradizionali, che non si trasmettono nè si acquistano nel giro di pochi anni. Ma un ceto commerciale formato di persone capaci è ai nostri giorni assolutamente indispensabile perchè il commercio internazionale possa prosperare. Il successo del commercio d'esportazione di un paese è dovuto in gran parte all'opera abile e indefessa dei commercianti nazionali, che devono servirsi di tutte le vie per giungere allo scopo. L'alta potenzialità economica di un paese nel commercio internazionale dipende anche dal fatto di saper adattarne la produzione e il commercio alle esigenze dei paesi stranieri, quali il gusto dei compratori, gli usi del mercato, l'unità monetaria, i pesi e misure, ecc.

§ 13. — **Evoluzione del movimento economico internazionale.**

b) Il principio della comunanza d'interessi (1).

È un fatto innegabile che esiste fra gli uomini tutti un nesso, un rapporto effettivo di reciproca dipendenza; la generazione presente si collega con le passate, e questa a sua volta colle future, sicchè le idee e le opere delle generazioni anteriori si proiettano e fanno sentire la loro influenza su quelle che seguono.

Tale rapporto di reciproca dipendenza si ripercuote nel campo economico ed ha naturalmente varî gradi d'intensità; è più forte nell'àmbito dell'economia locale e nazionale, più debole quando si tratta di due unità economiche finitime, di due paesi confinanti, e si attenua man mano che la distanza li separa. Ma nelle relazioni economiche sia nazionali che internazionali il grado d'intensità di tale dipendenza è determinato dalla maggiore o minor conoscenza reciproca che gli uomini hanno gli uni degli altri, dal genere dei loro prodotti e dalla frequenza ed entità degli scambi.

---

(1) Vedi Cap. IX, § 2.

La divisione politica degli uomini in Stati indipendenti con legislazione propria e con una propria politica economica portò anche a delle divisioni, separazioni, isolamenti nelle loro relazioni economiche. Tuttavia il nesso di dipendenza già osservato non potè venire completamente nè durevolmente spezzato. Al contrario, malgrado la separazione politico-economica, esso si fece di continuo più saldo, più compatto, e nessuno Stato fu in grado di svolgere per lungo tempo una politica doganale e commerciale veramente " autonoma ", cioè per conto suo, indipendentemente dagli altri. Gli Stati si videro costretti, nell'interesse proprio, a deviare sempre più dalla politica doganale autonoma, facendosi l'un l'altro delle concessioni. Guardando all'evoluzione politico-economica nel suo complesso, si nota un incessante fenomeno di adattamento della politica alle necessità del movimento economico, malgrado che qualche volta la tendenza ad ostacolare gli scambi internazionali si sia momentaneamente fatta sentire.

L'evoluzione del movimento economico internazionale è caratterizzata dal fatto che i rapporti reciproci delle singole unità economiche non restano immutati, ma cambiano di continuo, ora più ora meno lentamente. È un fenomeno generale che non solo le unità economiche prendon parte al movimento economico con intensità sempre crescente, ma che anche nuovi Stati vi sono attratti, cioè altre unità economiche entrano in campo come nuovi elementi attivi del movimento economico mondiale.

Quando negli Stati antichi v'era sovra-popolazione, la parte sovrabbondante cercava e trovava da svolgere la sua attività economica su terre ancora vergini, ove si trapiantava prendendovi stabile dimora. A seconda della potenza della madre patria e dell'abilità politico-economica dei suoi governanti, quel nucleo di emigrati diventò una colonia o almeno, in caso di annessione ad una confederazione di Stati, un punto d'appoggio, uno sbocco per l'economia nazionale del paese d'origine, oppure essi si assimilarono gli abitanti della terra che li aveva accolti e si formò un'unità economica nazionale a sè senza alcun legame politico-economico colla madre patria.

Quest'espansione demografica degli antichi Stati era spesso accompagnata da un'espansione capitalistica, giacchè i capitali sovrabbondanti venivano impiegati per dare sviluppo alle colonie o per creare degli emporî di merci nazionali in paesi stranieri, ove

i capitali trovavano investimento più redditizio, con grande utilità dell'economia nazionale.

I classici, e persino molti economisti contemporanei, pensano che nel commercio internazionale la domanda totale e l'offerta totale sieno delle quantità fisse, che quando uno Stato vi partecipa con maggiore intensità con l'aumento delle sue esportazioni, ciò debba necessariamente costituire un danno effettivo per la produzione di altri Stati, i quali vedono diminuita la loro esportazione. Questo ragionamento somiglia a quello di chi voglia applicare, non certo a proposito, la legge della conservazione della materia e dell'energia ai problemi economici, come se esistesse una quantità totale di materia e di energia economica eternamente equivalente, malgrado i suoi cambiamenti (1).

Ma una tale concezione è errata. È vero che la materia rimane sempre la stessa, ma una medesima quantità può essere trasformata dal lavoro umano in modo da soddisfare una maggior quantità di bisogni. E poi vi sono delle materie di cui non si conosce ancora l'utilità economica; e una volta rese adatte a soddisfare dei bisogni, la quantità totale d'energia economica, per esprimerci in linguaggio tecnico-fisico, sarà per tal fatto aumentata (2).

§ 14. — Caratteristiche dell'evoluzione del movimento economico internazionale.

Il movimento economico internazionale non presenta dunque ancora un'unica, bensì una duplice evoluzione: da un lato, per dirla con Spencer, una crescente *differenziazione*, dall'altra una progressiva *integrazione*. La prima porta a dei conflitti d'interessi, la seconda dà origine e promuove delle comunanze d'interessi. Col suc-

(1) Vedi Vanderlip, *Amerikas Eindringen in das Europäische Wirtschaftsgebiet* (Penetrazione economica dell'America in Europa), 2ª ediz., Berlino, 1903, pag. 13: " Se una gran parte di tutta la produzione manifatturiera mondiale fosse fabbricata in America, ne verrebbe necessariamente di conseguenza che la produzione nelle altre parti del mondo dovrebbe restringersi ".

Vedi anche la teoria del fondo dei salari.

(2) Non ci soffermiamo su tale dimostrazione, perchè in tutti i trattati di economia si trova la confutazione dell'ipotesi errata enunciata.

cessivo differenziarsi delle unità economiche nazionali aumentano le ragioni di attrito e i conflitti politici ed economici. Malgrado tutto però, il movimento economico internazionale si sviluppa, e parallelamente diventa ognor più sensibile la dipendenza economica reciproca dei varî paesi fra loro. Onde la comunanza internazionale d'interessi appare sempre più evidente e si fa sentire più forte, spingendo gli interessati ad addivenire a delle intese internazionali d'utilità comune, ad allargare maggiormente la sfera delle relazioni economiche da regolare con accordi internazionali; e così man mano vengono attenuati e soppressi gli elementi perturbatori della concorrenza mondiale.

Non v'ha dubbio che l'elemento pacifico nelle relazioni economiche internazionali darà dei benefici frutti e avrà un tempo vittoria completa. Benchè i conflitti d'interessi sieno ancora abbastanza frequenti e tali da ostacolare e da ritardare l'opera d'intesa, si può dire che siamo sulla buona via.

Se questo nostro concetto ottimistico, destinato a realizzarsi in uno stadio di evoluzione assai progredita, sia giustificato, lo vedremo nei capitoli seguenti in cui i due poli opposti — differenziazione e integrazione — saranno studiati da vicino nelle varie manifestazioni del movimento economico internazionale.

CAPITOLO IV.

Il movimento economico internazionale. — Le persone. —

§ 1. — Sviluppo del movimento di persone.

I soggetti economici che abitano ed agiscono entro il territorio di uno Stato costituiscono un complesso con delle caratteristiche sue particolari; il forestiero, nuovo venuto, facilmente si riconosce dagli altri che formano ciò che si chiama *l'ambiente*. Ma quando gli individui vivono lungo tempo in un ambiente estraneo, a poco a poco vi si adattano e vi si assimilano sino a diventare, durante la stessa generazione o nella successiva, dei soggetti economici perfettamente eguali ed equipollenti a quelli nazionali.

Questo processo di trasformazione e di assimilazione è più marcato che mai negli Stati Uniti d'America. Dei contadini rozzi, analfabeti, a basso tenor di vita come quelli immigrati dalla Russia, dall'Ungheria settentrionale, dall'Italia, dalla Galizia, in pochi anni si educarono e sentirono dei bisogni prima ignorati, e ciò per il semplice motivo che altrimenti nel nuovo ambiente sarebbero stati eliminati, avrebbero dovuto soccombere.

Questo interessante processo di adattamento economico-sociale ha, dal punto di vista evoluzionistico, anche altre importanti caratteristiche; va cioè di pari passo con una *selezione* multiforme, la quale spiega la politica dell'emigrazione seguìta dagli Stati aventi una forte immigrazione, particolarmente dagli Stati Uniti.

La prima selezione ha luogo nella patria stessa degli emigranti: infatti gli emigranti non sono gli individui più poveri, più miseri, più disperati, altrimenti sarebbero rimasti a casa e avrebbero sop-

portato con rassegnazione il loro destino, finchè sarebbero caduti un giorno in mano della pubblica beneficenza o nelle spire della delinquenza. Gli emigranti hanno sempre, per quanto poveri, un po' di coraggio di vivere, qualche resto di dignità umana e di fiducia in sè stessi. Bisogna aver osservato a New-York gli emigranti Europei sbarcati come dei naufraghi a Ellis Island. Quale selvaggia risolutezza era nei loro volti, nei loro occhi oscuramente scintillanti che sembravano significare: o tutto o nulla! o una vita nuova o la morte! Mentre un'ira e un dolore inenarrabili si dipingevano sulle facce di coloro che venuti dalla " old contry „ non potevano sbarcare, e che pur trovandosi sulla soglia della terra agognata ove avrebbero fatto fortuna, dovevano ritornare all'antica miseria.

Questa è la prima selezione, la più grossolana. La seconda ha luogo in seguito alle leggi sull'emigrazione, in forza delle quali gli elementi peggiori, quelli che prevedibilmente sono meno adatti al nuovo ambiente, vengono respinti; coloro che sono fisicamente, moralmente, intellettualmente o economicamente inadatti devono ritornare; non è loro permesso nemmeno l'approdo.

La terza, che è la vera e propria selezione, è quella che viene in seguito alla lotta per l'esistenza: lotta che è più feroce che mai in America. Quanti di coloro che credono di cominciare colà una novella vita migliore vedono poi ben presto svanire il loro sogno e, perchè assaliti dalla nostalgia o perchè incapaci di assuefarsi alle nuove condizioni di vita, ritornano vinti e scoraggiati al loro paese! Ma chi riesce ad acclimatarsi e a guadagnarsi il pane, è effettivamente un " selezionato „ dalla lotta per la vita; e gli Europei che ci riescono sono elementi preziosi che hanno grandemente contribuito e contribuiranno ancora di più in avvenire al progresso del nuovo mondo. Da ciò è facile comprendere di quale importanza sia per l'economia nazionale degli Stati-Uniti il movimento migratorio e quale influenza esso abbia sulla potenzialità economica dell'Unione nord-americana.

§ 2. — **Casi di conflitto nel movimento internazionale di persone.**

Quanto ai casi di conflitto che hanno luogo nelle relazioni economiche internazionali, parliamo anzitutto di quelli relativi al movimento di persone.

V'è in primo luogo la conquista. I rappresentanti di paesi economicamente più sviluppati scoprono e cercano di conquistare paesi meno progrediti; la conquista avviene in seguito a lotte e combattimenti sanguinosi, i quali finiscono, nella maggior parte dei casi, col soggiogamento completo del territorio scoperto e dei suoi abitanti. Così si formarono le colonie dei più antichi popoli dediti al commercio. Ma vi furono delle unità economiche che grazie alla loro antichità, alla loro cultura e compagine nazionale, come p. e. il Giappone e la Cina, seppero opporre una resistenza passiva a tutti i tentativi di conquista e, benchè tardi, si elevarono per forza propria tanto da partecipare insieme con gli altri Stati al movimento economico internazionale. Altri territori ancora, come p. e. le repubbliche americane, da colonie che erano si resero indipendenti in seguito alla falsa politica coloniale della madre-patria. Fra i paesi che divennero colonie e gli antichi Stati commercialmente sviluppati si ebbero, per quanto riguarda il movimento di persone, molteplici casi di conflitto. Il modo di procedere senza scrupoli e senza riguardi da parte del paese colonizzatore nell'amministrazione delle colonie, e sopratutto il desiderio della popolazione indigena di riacquistare l'indipendenza perduta avevano fatto nascere un malcontento che fu causa di molte sollevazioni e che condusse talvolta al distacco della colonia. Solo pochi popoli commerciali seppero evitare quegli errori di politica coloniale che furono scontati con la perdita delle colonie. Soltanto dopo lungo tempo si capì che bisognava rispettare e conservare quanto più possibile gli usi nazionali e religiosi della popolazione coloniale, che questa riesce a poco a poco anch'essa a svilupparsi economicamente e intellettualmente e che può essere guadagnata politicamente alla madre-patria solo con tatto e con moderazione, con una saggia e prudente educazione. Così al conflitto venne progressivamente a sovrapporsi la comunanza d'interessi fra dominatori e soggetti.

Dal punto di vista demografico v'è da osservare che quelle unità economiche nazionali le quali da colonie assursero alla completa indipendenza politica diventando Stati, ebbero tutte l'interesse di rivolgere particolarmente la loro attenzione sull'immigrazione di individui provenienti da paesi contro i quali avevano delle ragioni di ostilità. Certo, gli Stati nuovi di origine coloniale scarsamente popolati accoglievano di solito ben volentieri tutti gli

immigranti, ma solo per un certo periodo, finchè l'immigrazione non raggiunse delle proporzioni considerevoli. Allora si procedette ad una scelta. Già vedemmo come la popolazione degli Stati si sia reclutata con una triplice e anche quadruplice selezione dagli abitanti dell'Europa e dell'Asia. Una di queste selezioni, quale il controllo sulle condizioni di salute, di istruzione, sui mezzi di sussistenza, il divieto d'immigrazione da certi Stati (p. e. dalla Cina) non rappresenta altro che la reazione degli Stati Uniti contro l'invasione di elementi scadenti. Non v'ha dubbio che in certi casi i sentimenti umanitari sconsiglierebbero certe misure; ma è da domandarsi se non sia più umano impedire l'accesso a certa gente piuttosto che permettere che in un paese si peggiori il tenor di vita e si abbassi il livello dei salari, ciò che innegabilmente porta seco lo stato di degradazione di emigranti malati, incolti e miserabili. Ciò non di meno queste energiche misure di protezione adottate dai paesi d'immigrazione possono dar luogo a dei conflitti d'interessi con i paesi d'emigrazione, i quali di regola vengono risoluti con degli atti d'intesa (1).

È pur degna di nota l'attitudine tenuta di fronte all'emigrazione da quelle unità economiche in cui la colonizzazione non riuscì ancora a penetrare: esse adottano dei provvedimenti contro l'entrata di immigranti provenienti da paesi desiderosi di espandersi: divieto assoluto d'immigrazione in origine, più tardi limitazione del periodo di soggiorno in certi porti, divieto di acquistare proprietà fondiaria, ostacoli allo svolgersi del movimento economico internazionale non solo per quanto riguarda le persone ma anche rispetto alle merci. Tuttavia anche qui l'evoluzione tende evidentemente alla comunanza d'interessi. Gli Stati isolati comprendono che non è possibile restare perennemente fuori delle relazioni economiche internazionali; la giurisdizione speciale di cui godono i forestieri in seno ad essi finisce coll'essere considerata come un'offesa all' autorità dello Stato; il commercio internazionale vi prende maggiori proporzioni; cosicchè lo sviluppo di tali paesi avviene inavvertitamente in seguito al loro contatto con le nazioni colte, alle quali non vogliono essere inferiori; e infine aprono il loro terri-

(1) Un esempio molto eloquente è dato dal conflitto scoppiato nel 1911 fra l'Italia e l'Argentina che ora è in via di soluzione. [*N. d. T.*].

torio agli stranieri senza limitazione alcuna, mentre già da lungo i loro cittadini avevano libero accesso all'estero.

È in intimo nesso con gli interessi economici di varî paesi fra loro una forma particolarmente notevole in cui si esplica il movimento di persone, vale a dire il movimento dei viaggiatori di commercio.

Il commercio girovago è uno dei primitivi modi di essere del commercio e ha dato luogo spesso a dei conflitti d'interessi, benchè d'importanza secondaria. Infatti anticamente i commercianti girovaghi non erano sempre visti di buon occhio, anzi furono talvolta considerati come persone *ex lege*. Con l'intensificarsi del commercio però, mentre da un lato si vennero formando dei mercati stabili e furono adottati dei pesi e delle misure uniformi, d'altro canto i negozianti cominciarono a prendere stabile sede con proprî emporî, pur esercitando sempre il commercio ambulante, di cui sono un ultimo avanzo gli attuali merciaioli ambulanti.

Tuttavia destavano interesse soltanto quei commercianti girovaghi che venendo da altri paesi portavano seco delle merci straniere, poichè essi stessi, in quanto formavano oggetto d'una politica economica difensiva, venivano combattuti con provvedimenti analoghi a quelli dai quali erano colpite le merci importate. Perciò ben presto si cercò di ostacolare la facilità di smercio, derivante dal fatto che i viaggiatori offrono ed elogiano personalmente le merci davanti al compratore, vietando a quelli di portar seco le merci; erano ammessi soltanto i campioni; più tardi venne anche proibito ai commercianti-viaggiatori di visitare clienti privati e dovettero limitare i loro rapporti d'affari ai rivenditori.

Ancora adesso, benchè in base al principio della reciprocità, i viaggiatori di commercio stranieri, secondo i più recenti trattati di commercio, debbano essere trattati alla stregua dei cittadini, alcuni Stati, che non vedono volentieri la concorrenza estera, colpiscono i viaggiatori stranieri con un'imposta o tassa speciale, alla quale i proprî sudditi non sono soggetti nella stessa misura.

§ 3. — I diritti dello Stato e il movimento internazionale di persone.

L'importanza dell'elemento personale come fattore evolutivo nel movimento economico internazionale fu sinora molto trascurato

nella letteratura, se non addirittura sorvolato. Si considerò esclusivamente il traffico di merci e non si pose mente a ciò: che sono gli *uomini* che importano ed esportano merci, e che è per motivi dipendenti dall'uomo che si mandano delle merci da un paese all'altro. Di più, si dimenticò che gli uomini stessi — e ciò per ragioni economiche — vanno da un paese in un altro, ove si trattengono per un tempo più o meno lungo, e che questo movimento di persone è in diretta relazione, dal punto di vista politico-commerciale, con il traffico di merci. E v'è un altro punto non studiato: accanto al traffico di merci si ha pure il movimento commerciale di altri beni, materiali e immateriali, sopratutto delle navi e dei capitali, il quale rappresenta una parte importantissima. Non è senza una profonda ragione che i trattati di commercio, che costituiscono uno dei mezzi principali per disciplinare i rapporti economici fra Stato e Stato, contengono, oltre le disposizioni relative alle merci e ai dazî, delle norme sempre più numerose relative ad altre branche del movimento economico (p. es. sulla protezione della proprietà industriale, sul diritto di colonizzazione, sui viaggiatori di commercio ecc.); inoltre poi tali questioni vengono regolate da trattati speciali accanto ai trattati generali di commercio.

La concezione giuridica moderna e il traffico internazionale non sentono più il legame dei confini politici degli Stati, e giustamente dice un celebre giurista che l'uomo è diventato al giorno d'oggi " una specie di soggetto giuridico internazionale ". Il movimento, sia di persone che di cose, dei popoli fra loro, non solo aumenta enormemente ma si attua in forme più facili e più pronte.

Ne viene di conseguenza che le norme giuridiche di uno Stato (diritto di famiglia, diritto cambiario, ecc.) vengono a contatto e spesso in collisione con quelle d'un altro Stato, e in molti casi non si sa quale sia la norma da applicare a un determinato rapporto di carattere internazionale. Così dei cittadini di diversa nazionalità si sposano e vogliono regolare i loro rapporti matrimoniali; o fanno dei contratti, mettono in essere dei rapporti giuridici, intentano processi fuori del loro Stato; oppure sono interessati a dei fallimenti di ditte estere, muoiono all'estero lasciando beni mobili ed immobili ecc. In questi ed altri casi analoghi è facile che avvenga una collisione di norme giuridiche diverse.

Perciò si fece sentire sempre più la necessità di venire a degli

accordi internazionali per chiarire dei punti controversi. Tuttavia le norme di diritto internazionale privato finora fissate sono ancora scarse e manchevoli.

Si è giunti a stabilire anzitutto l'importante principio che i cittadini stranieri godono, nei rapporti di diritto privato, eguali diritti che i nazionali. Giustamente F. v. Liszt (1) sostiene, contro altri studiosi di diritto internazionale di tendenza più conservatrice (Rehm, Zorn), il principio della porta aperta senza limitazione per i cittadini di tutti gli Stati civili, principio derivante dal concetto fondamentale, su cui riposa il diritto internazionale, della comunione di diritto dei popoli civili.

L'apertura di un paese al libero svolgimento dell'attività di tutti non abbisognerebbe dunque più di un riconoscimento espresso, e le convenzioni speciali che si fanno in proposito dovrebbero servire unicamente a regolare certi determinati rapporti (p. es. il diritto degli stranieri di stabilirsi). Soltanto per quelli Stati che non sono ancora entrati nel novero dei paesi civili è giusto che l'apertura avvenga per mezzo di convenzioni speciali. Anche qui dunque si verifica la legge già notata nell'evoluzione del movimento economico internazionale, di una crescente integrazione, cioè dell'entrata di nuovi paesi nel concerto degli Stati civili.

Contro il principio della porta aperta, cioè contro il dovere giuridico di ogni Stato civile di aprire il suo territorio a tutti i popoli colti, si fanno parecchie obbiezioni, le quali però si basano su di un falso concetto. Si dice che il principio della porta aperta implicherebbe la libertà di navigazione costiera, libertà di pesca, libertà assoluta degli stranieri nei porti, ecc. Invece il suo contenuto è ben più modesto; significa nnll'altro che questo: libertà agli stranieri di entrare in uno Stato e di prendervi dimora, libertà di esercitare le varie professioni. Vale a dire, nessuno per il solo fatto di essere straniero ha da poter venire espulso o gli deve poter esser vietata un'occupazione, quando questa non contrasti con il carattere di cittadino straniero. Il che si concilia benissimo col principio che agli stranieri possa esser vietato l'esercizio di determinate professioni, p. e. di essere pubblico funzionario, o che esso debba essere subordinato alla condizione di

(1) *Das Volkerrecht* (Il diritto internazionale), 4ª edizione, Berlino, 1906, pag. 198.

reciprocità; col principio che uno straniero possa venir espulso o non ammesso non già per il fatto di esser tale ma per ben determinati motivi, p. es. per miserabilità, per difetti fisici, per ragioni di polizia, ecc.

Ma, si dice, benchè sia desiderabile che l'idea dell'armonia e della comunione fra i popoli acquisti sempre più terreno, tuttavia nel diritto internazionale vige un principio superiore, quello della indipendenza e del *self-help*; primo còmpito del diritto internazionale non è dunque di regolare e promuovere le relazioni fra gli Stati, ma la protezione giuridica diretta a favorire l'indipendenza dello Stato e a regolarne l'esplicazione in rapporto agli altri (Rehm). L'obbligo di uno Stato di tenere il suo territorio aperto agli stranieri può sorgere, sempre secondo quest'autore, solo per determinate cause, p. es. in seguito ad una convenzione; ma la regola generale deve essere che l'ammissione degli stranieri dipende dall'arbitrio dello Stato, il quale può consentirla o negarla. Ne viene dunque che la libertà d'immigrazione esisterebbe solo in quanto vi sia una convenzione fra gli Stati interessati; finchè questa manchi o non vi siano disposizioni speciali in proposito nei trattati di commercio, uno Stato, per ragioni sue particolari, potrebbe interdire l'immigrazione nel suo territorio.

In questo ragionamento appariscono chiaramente due tendenze, due concezioni: quella dell'antico Stato assoluto, poliziesco e chiuso in sè, e quella dello Stato modernamente civile che tiene in dovuto conto le relazioni internazionali indispensabili al reciproco sviluppo di tutti i paesi.

L'indipendenza dello Stato sia pur tenuta in alto; ma che forse essa può essere minacciata o lesa da uno straniero? Prima di avere il diritto di entrare e di prendere dimora in un paese bisognerebbe dunque attendere che gli Stati rispettivi si mettessero d'accordo e facessero una convenzione *ad hoc*?

Ma tutti questi trattati, queste clausole sul diritto di domicilio inserite nei trattati di commercio non rappresentano forse il diritto codificato, di fronte al diritto non scritto, alla pratica, alla consuetudine che le necessità più elementari del moderno movimento internazionale hanno già stabilito? Questo è, secondo noi, il vero motivo determinante, per cui gli Stati collegati fra loro dal movimento e dal traffico mondiale non pongono dei divieti di carattere generale all'immigrazione.

La concezione più ristretta sostiene che il diritto degli stranieri

di stabilirsi in un paese non deriva dal principio di diritto internazionale, secondo cui i popoli civili formano una specie di comunità, ma dal principio della sovranità dello Stato, per cui è in suo potere ammettere o non ammettere forestieri nel suo territorio; quindi la libertà di traffico dovrebbe essere, rispetto a questi, stabilita da apposite convenzioni.

Ma anche in questo caso si è costretti a riconoscere un principio di diritto internazionale che non si è formato in via contrattuale, ma che è un prodotto, una conquista dello spirito giuridico moderno, vale a dire che gli Stati se non sono obbligati ad addivenire a delle convenzioni, hanno però il dovere di tener fede a quelle concluse.

La sovranità dello Stato non è più l'unico e assoluto elemento dominante del diritto internazionale per un'altra ragione: gli Stati addivengono a delle convenzioni, a dei trattati internazionali non spontaneamente ma costrettivi dalla forza delle cose, dalle esigenze del traffico; cosicchè in non pochi casi l'attività amministrativa autonoma dei singoli Stati è subordinata al consenso degli Stati contraenti.

La sovranità dello Stato dovrà subire in futuro sempre maggiori limitazioni per ragioni internazionali. Quella parte degli abitanti che per il loro lavoro produttivo e creatore di ricchezza rappresentano l'elemento più importante dello Stato, sia perchè sono essi che gli forniscono i mezzi finanziari, sia perchè formano la classe più evoluta, costoro vanno acquistando un'influenza politica sempre maggiore. Gli individui che lavorano e che producono non hanno alcun interesse a partecipare o ad approvare i gesti degli *chauvinistes*, ma bensì unicamente a favorire il traffico con gli altri Stati, e far sì che si svolga senza scosse o incidenti; a promuovere la formazione di norme giuridiche chiare che risolvano con rapidità le controversie che sorgono nel campo dei rapporti economici internazionali.

Sono essi che effettivamente costituiscono la nazione, che la nutrono e la mantengono, la rendono forte, ricca e rispettata. È perciò che essi insisteranno continuamente con energia affinchè sia riserbata loro un'influenza preponderante in molte questioni di politica estera, specialmente quando toccano la politica economica. È naturale che questa influenza tenda a una progressiva internazionalizzazione del diritto e della politica economica (Vedi cap. VIII, fine).

§ 4. — I diritti degli stranieri.

Quali diritti in particolare vengono concessi agli stranieri in seguito all'apertura di un paese? Anzitutto il diritto di entrare in quello Stato, di trattenersi provvisoriamente o permanente in qualsiasi punto del suo territorio, cioè il diritto di stabilirvisi definitivamente; inoltre il diritto di esercitare qualunque professione permessa, specialmente il commercio e l'industria, senza esser soggetti ad una qualsiasi tassa dipendente esclusivamente dal titolo di cittadinanza straniera. Naturalmente gli stranieri possono esercitare il commercio e l'industria soltanto alle stesse condizioni che i cittadini. Poche determinate professioni, p. es. la farmacia, il commercio ambulante, sono vietate agli stranieri. Egualmente non è loro riconosciuto completamente in tutti gli Stati il diritto di acquistarvi proprietà fondiaria.

Questi diritti fondamentali dei cittadini stranieri attualmente vengono concessi dagli Stati civili per reciprocità, e vengono di solito determinati più o meno dettagliatamente nei trattati di commercio. Ed è su questi diritti fondamentali che si basa il movimento economico internazionale, inteso sia come movimento di persone che come commercio di cose.

Oltre a questi, vi sono anche altri diritti degli stranieri che hanno non poca influenza nei rapporti economici internazionali, e perciò sono in continuo sviluppo.

In primo luogo dobbiamo menzionare l'eguaglianza giuridica riconosciuta agli stranieri di fronte ai cittadini: nel diritto commerciale e nel diritto processuale civile, attualmente i forestieri e i cittadini sono parificati; non così invece nel diritto penale, nella procedura penale e nel diritto amministrativo. La ineguaglianza giuridica in questi campi va però scomparendo sempre più. Così già da lungo tempo i forestieri non sono soggetti, sol perchè tali, a speciali imposte o tasse (p. es. l'embargo).

La cosa è ben diversa invece per quanto riguarda i diritti politici. Gli stranieri sono esclusi da tutti i diritti politici elettivi e da quelli che hanno rapporto col governo della pubblica cosa, hanno una sfera d'attività limitata relativamente al diritto di riunione e di associazione, e d'altra parte sono liberi dal servizio militare; invece godono già quasi dapertutto diritti politici illi-

mitati in materia di religione, di protezione della persona, della proprietà, del segreto epistolare e simili.

In complesso lo straniero al giorno d'oggi non trova più alcun ostacolo giuridico nell'esercitare una professione, un'attività normale, ed è considerato e trattato alla stessa stregua dei cittadini. Insistiamo ancora su questo punto, che lo straniero non può essere mai respinto dal confine o espulso da un paese soltanto per questa sua qualità; ma ciò è ben possibile qualora egli sia ritenuto pericoloso per la sicurezza e per l'ordine dello Stato all'interno o nelle sue relazioni con l'estero (Liszt, op. cit.).

Persino dunque un maestro di diritto internazionale così moderno com'è F. v. Liszt è tratto a concepire in modo così largo le condizioni sotto le quali può esercitarsi il diritto di espulsione sugli stranieri. Ma chi pensa che esso è applicato ancora secondo le forme dello Stato assolutista, che l'espulsione di uno straniero è fatta in via amministrativa senza regolare processo, senza difesa, senza dilazioni, deve lamentare profondamente che, malgrado gli splendidi progressi che si sono avuti nel campo dei rapporti internazionali, esista ancora questo avanzo di sistemi già da lungo tramontati, e che vi sia ancora chi creda seriamente che dei singoli stranieri possano minacciare l'ordine interno di uno Stato. Ma quand'anche questa supposizione fosse giustificata, lo spirito giuridico moderno chiede l'abolizione del procedimento poliziesco, e vuole che a tutti indistintamente, cittadini e stranieri, sia esteso il procedimento ordinario. Poichè, dato che l'espulsione degli stranieri serva a garantire l'ordine e la sicurezza, durante il processo l'imputato sarebbe ad ogni modo reso innocuo; dopo il processo, quando la colpa sia accertata, si è sempre in tempo per mandarlo al confine.

§ 5. — **L'emigrazione.**

Il movimento internazionale di persone da piccoli inizi si è sviluppato in diversi modi, per differenti cause e scopi. Accanto al movimento di viaggiatori di commercio e d'affari, e di coloro che viaggiano per diporto (turisti) — i quali hanno un'influenza notevole sul traffico di cose — è sorto da parecchio tempo un movimento di persone che ha proporzioni molto più vaste e che è della più grande importanza per la nostra scienza: l'emigrazione.

Esaminiamo ora quali specie di movimento di persone si possano qualificare per emigrazione.

Premettiamo che la migrazione, come dice giustamente Goetsch (1), è un fenomeno biologico proprio di tutto il mondo organico. Si ha dunque anche qui di nuovo un parallelismo fra le manifestazioni del mondo vegetale e animale e quelle degli uomini, e con ciò una nuova prova dell'applicabilità della teoria dell'evoluzione a dei fenomeni relativi alle associazioni umane. Dal punto di vista economico e internazionale interessano quelle migrazioni spontanee di un numero rilevante di persone che abbandonano la loro patria (patria politicamente parlando, cioè lo Stato d'origine) per andare in paesi stranieri a prendervi dimora per un tempo relativamente lungo o anche definitivamente, allo scopo di cercarvi migliori condizioni di vita. Con ciò si ha il concetto di quello che si suole intendere per " emigrazione ".

L'emigrazione, dunque, non comprende l'abbandono coattivo della patria (deportati, colonie penali), la fuga dei delinquenti, dei disertori, i brevi viaggi all'estero, e neppure la permanenza all'estero per ragioni di lavoro durante una sola stagione (lavoratori di stagione).

Nel concetto di emigrazione si scorgono due caratteristiche, un *factum* e un *vultum* : abbandono della patria per un periodo di una certa durata e lo scopo di trovare altrove i mezzi di elevare le proprie condizioni economiche. Particolarmente questa seconda caratteristica è importante dal punto di vista politico-economico e non può venir trascurata, come Goetsch vorrebbe.

Le migrazioni umane, specialmente l'emigrazione, hanno varie cause naturali ed economiche. Tutti sono d'accordo nel riconoscerne come causa prima e principale l'aumento di popolazione, la sovrapopolazione. Ma è da domandarsi se l'istinto migratorio non possa esser contato fra le cause naturali ; un istinto che certamente non è così forte come quello della conservazione e della riproduzione, ma che tuttavia gli uomini sentono in alto grado. Ciò vale specialmente per i tempi primitivi, o abbastanza

---

(1) *Wörterbuch der Volkswirtschaft.* Hrsg. von Ludwig Elster. Voce " Auswanderung ". Vi si trovano tutte le indicazioni bibliografiche sull'argomento.

remoti (popoli nomadi e cacciatori, trasmigrazione dei popoli), poichè più tardi, avendo l'uomo preso stabile dimora, essendosi dedicato all'agricoltura e all'industria in maniera, per così dire, professionale, essendosi fondate delle città, ecc., l'istinto migratorio in epoche posteriori s'indebolì e attualmente esso ha una grande influenza sul movimento dei forestieri (turisti), mentre l'emigrazione nel senso tecnico della parola riceve impulso allorchè concorrono altre circostanze di non poco momento; sopratutto le ragioni economiche sono decisive. Si ha notizia anche di una forma di emigrazione determinata da motivi politici o religiosi, ma questa al giorno d'oggi è trascurabile.

Le differenze di potenzialità fra le varie unità economiche nazionali si sono fatte nel corso dei due ultimi secoli così notevoli, che i paesi aventi un grande sviluppo esercitano una specie di attrazione magnetica sugli abitanti di paesi economicamente meno evoluti. D'altra parte l'emigrazione ha avuto un effetto integratore mondiale: sono gli emigranti che, come colonizzatori e coloni, hanno portato la cultura intellettuale e il progresso economico in paesi barbari, cioè li hanno veramente " coltivati "; l'emigrazione contribuisce in tal modo al progressivo pareggiarsi delle enormi differenze economiche ancora esistenti fra i vari paesi. Il qual fatto conferma, rispetto all'economia mondiale, la legge spenceriana della crescente differenziazione e della contemporanea crescente integrazione.

***

Ha luogo il fenomeno dell'emigrazione allorchè un paese non è più in grado di produrre da sè stesso, con i mezzi di cui dispone, derrate alimentari e oggetti di consumo di prima necessità in quantità sufficiente per soddisfare ai bisogni della sua popolazione, oppure — e questo che aggiungiamo, contrariamente a Goetsch, è importante (altrimenti bisognerebbe sostenere il protezionismo agrario ad oltranza) — non può procurarseli dal di fuori per mezzo del commercio internazionale senza recar danno all'economia nazionale; quando si verificano queste due condizioni c'è sovrabbondanza di popolazione, che ha per conseguenza l'emigrazione.

La semplice densità di popolazione non ci dice dunque nulla in proposito; vi sono paesi con alta densità che non hanno punto, o in misurare trascurabile, emigrazione, o in ogni caso un'emigra-

zione relativa di gran lunga inferiore a quella di paesi con popolazione assai più rada. Evidentemente, nei primi le condizioni economiche e sociali (possesso fondiario, livello dei salarii, possibilità di trovare un'occupazione, disponibilità di capitali, ecc.), sono più favorevoli che in questi ultimi, di modo che gli abitanti sentono meno la spinta ad emigrare.

L'emigrazione è un'equazione con due variabili: essa sarà tanto più rilevante in un paese quanto più cattive sono le sue condizioni economiche e quanta maggior probabilità hanno i suoi abitanti di migliorarle nel paese verso il quale possono dirigersi con previsione di riuscita. Egualmente, da un paese si emigra tanto meno, quanto più favorevole è il suo sviluppo economico; quanto più questo progredisce tanto più l'emigrazione tende a diminuire.

Ora, vi sono Stati i quali pur essendo in condizioni economiche floride, hanno emigrazione. Come si spiega questo fatto? Non è possibile che dipenda da sovrabbondanza di popolazione, cioè da un bisogno economico; la ragione consiste, al contrario, nella sovrabbondanza dei beni disponibili: nella sovraproduzione e nell'abbondanza del capitale che tende all'espansione e a buoni investimenti d'ogni genere. Questo fenomeno è accompagnato da effetti sensibilissimi, poichè numerosi commercianti vanno a stabilirsi all'estero con grande vantaggio della madre patria, vi fondano banche con capitali nazionali; e così a poco a poco si formano vaste colonie.

Le cause di una tale forma di emigrazione sono invero di natura economica, ma sono cause di ordine superiore, le quali operarono principalmente in Inghilterra, nell' Olanda, in Francia e recentemente anche in Germania. Essa costituisce indubbiamente un grande vantaggio economico per il paese di origine. Non così si può sempre dire della emigrazione in senso stretto. Nei paesi aventi una forte emigrazione (Irlanda, Italia, Austria-Ungheria, Russia) agiscono delle cause economiche di ordine inferiore: una parte degli abitanti abbandona la patria perchè spera di migliorare le sue condizioni recandosi a vivere e a lavorare all'estero: gli operai industriali sperano in salari elevati, gli operai agricoli nella possibilità di raggranellare quel tanto che permetta loro di diventare agicoltori indipendenti, i piccoli proprietari aventi i loro beni ipotecati sperano di mettere insieme il danaro necessario per liberarli dai carichi di cui sono gravati.

§ 6. — La politica dell'emigrazione.

Qui si affaccia il problema tanto discusso. L'emigrazione è un vantaggio o un danno per il paese d'origine?

L'emigrazione rappresenta anzitutto una perdita di popolazione. Questa perdita però raramente è così grande da portare allo spopolamento di un paese, come avvenne, p. e., per l'Irlanda; in ogni caso però ha per effetto un rallentamento nell'aumento della popolazione, il che potrebbe essere un vantaggio, quando la popolazione è assai densa; ma se si pensa che spesso sono delle persone giovani, forti e intraprendenti che emigrano, perchè in patria non possono trovar da vivere, e che tali forze vanno a tutto vantaggio della produzione di altri paesi che fanno concorrenza alla madre patria, si inclinerà con ragione a ritenere che l'emigrazione è un grande danno per l'economia del paese d'origine, poichè ne rallenta lo sviluppo, sia rispetto alla produzione che al commercio, mentre promuove quello dei paesi concorrenti. Da questo punto di vista noi crediamo si possa valutare assai più giustamente l'emigrazione piuttosto che rilevando quale danno ne derivi per il fatto che sottrae ad un paese una gran quantità di capitale corrispondente al prodotto dato dal valore medio attribuito a ciascun individuo moltiplicato per il numero degli emigrati.

Accanto al danno principale che il paese d'origine soffre per l'emigrazione, vi sono dei danni secondari i quali, almeno in parte, vengono compensati da corrispondenti vantaggi. Citiamo come danni secondari: il danaro e gli averi che gli emigranti portano seco; quello che essi spendono all'estero, nei porti, sulle navi, se non si servono di navi nazionali. Ma in compenso si hanno le rimesse di danaro, e altri beni che tornano in patria da parte degli emigranti. Anzi, quando le rimesse raggiungono un valore che supera i danni secondari, il bilancio dell'emigrazione può chiudersi con risultato favorevole per il paese d'origine. Ma se si vuol calcolare il valore dell'emigrazione a rigor di conti, bisogna riconnettersi a quei danni principali di cui abbiamo fatto parola e mettere al passivo una somma la quale non lascia alcun margine all'attivo. Anche nel caso in cui si abbia un attivo dal punto di vista finanziario, questo non rappresenta certamente alcun utile economico, ma tutt'al più

un male necessario che dovrebbe possibilmente essere evitato. Nè diciamo quanto sia triste cosa che un paese debba raggiungere l'attivo nel suo bilancio finanziario internazionale mediante l'esportazione di uomini.

Tuttavia ci sono altri vantaggi che compensano i danni secondari dell'emigrazione: gli emigrati dànno impulso all'esportazione nazionale importando merci dalla madre patria. Quando dei cittadini si sono stabiliti in un paese estero in numero rilevante, l'economia dello Stato d'origine è spinta a svolgere la sua attività anche in quelle contrade, a fondarvi aziende commerciali, banche, a impiegare capitali in imprese industriali e commerciali, e così via. Una gran parte degli utili di questi investimenti ritornano poi in patria.

Tali utili effetti dell'emigrazione si sono però verificati soltanto in quei casi in cui gli emigranti si diressero all'estero per cause economiche di ordine superiore (vedi pag. 109), così quelli dell'Inghilterra, della Francia e della Germania; mentre di solito la gran massa degli emigranti ben raramente conserva tanto spirito di nazionalità da guardare, quando compera, a che la merce provenga dal loro paese piuttosto che alla bassezza del prezzo. Veramente bisogna notare che l'emigrazione italiana in America ha causato un aumento non indifferente dell'esportazione nazionale. Dell'emigrazione dall'Austria-Ungheria e dalla Russia non si può dire però altrettanto; cosicchè quell'aumento dell'esportazione italiana è dovuta forse non tanto all'emigrazione in sè stessa, quanto all'opera attiva e coraggiosa degli esportatori italiani.

Quanto veniamo dicendo rientra in quel complesso di problemi che si suole designare coll'espressione " politica dell'emigrazione ". Questa è stata sempre in stretto rapporto con l'indirizzo generale della politica economica internazionale, di cui seguì le direttive e le tendenze. Al tempo dei mercantilisti si ricorse ai divieti, perchè si ravvisava nell'aumento di popolazione la condizione prima dell'aumento della produzione e di una bilancia commerciale favorevole. Il liberalismo economico, che in linea evolutiva rappresenta la reazione al sistema mercantilista delle proibizioni, temette invece che l'aumento di popolazione fosse dannoso; e uomini come Roberto Malthus e R. v. Mohl arrivarono persino a consigliare un'emigrazione coattiva. Ma sin da quest'epoca il sistema dei divieti e delle imposizioni cominciò ad essere abbandonato; ora le limitazioni si riducono a semplici misure di polizia e di ca-

rattere sociale (in quanto non vi siano di mezzo questioni riguardanti il servizio militare). Le leggi dei vari Stati sull'emigrazione trattano le materie seguenti: controllo sugli agenti d'emigrazione, protezione degli emigranti contro allettamenti ingannevoli e proposte capziose, fissazione dei prezzi dei biglietti di passaggio, alloggio e trattamento degli emigranti nei porti e sulle navi, servizio d'informazioni ufficiali agli emigranti, mèta dell'emigrazione, protezione degli emigranti nel paese di destinazione. La politica dell'emigrazione deve curare sopratutto che gli emigranti partano possibilmente da porti nazionali servendosi di navi nazionali, che scelgano come loro mèta il territorio straniero più conveniente e che trovando protezione e benessere nella loro nuova patria non cessino di essere economicamente utili al paese di origine, almeno in quanto coprano il loro fabbisogno con prodotti nazionali, si servano per le loro operazioni bancarie di istituti di credito nazionali, ecc. In questo campo rientra pure la questione della perdita della cittadinanza da parte degli emigranti. Qui il paese d'origine avrà tutto l'interesse, sia dal lato politico che da quello economico, a che l'emigrazione non porti alla snazionalizzazione, che cioè i cittadini emigrati non perdano o non rinuncino alla loro nazionalità e a tenere invece desta la loro attenzione sulle sorti della patria e sui suoi interessi economici.

Il fatto che il paese d'origine prende parte così attiva nella tutela degli emigranti può evidentemente urtare contro gli interessi del paese d'immigrazione. Con ciò si pone il problema, se e quali conflitti d'interessi internazionali possano sorgere dal movimento di persone, specialmente dal movimento migratorio (emigrazione). Nelle pagine seguenti esporremo la politica d'immigrazione di quegli Stati verso cui l'emigrazione è specialmente diretta. Notiamo però già fin d'ora che l'emigrazione dà effettivamente origine a dei contrasti d'interessi fra uno Stato e l'altro e che si fa sentire sempre più il bisogno di regolarli in via internazionale, come già fu proposto più volte; ciò che dimostra una volta di più come anche nell'àmbito del movimento economico internazionale ad una progressiva differenzazione sia parallela una crescente integrazione, cioè il riconoscimento sempre più largo d'una comunanza d'interessi.

§ 7. — La politica dell'immigrazione.

Gli interessi di quegli Stati che hanno un'emigrazione in continuo aumento vanno mettendosi sempre più in opposizione con gli interessi dei paesi d'immigrazione. Finchè questi ultimi sono ancora scarsamente popolati e abbisognano di una cultura più intensiva del suolo e dell'impianto d'industrie, accolgono gli stranieri volentieri e senza restrizioni, anzi fanno loro delle condizioni di favore per l'acquisto del suolo. Ma quando il bisogno naturale d'immigrazione viene a cessare, perchè ha raggiunto più o meno il punto di saturazione, sia per ragioni demografiche sia per lo sviluppo della produzione, questi paesi devono procedere naturalmente ad una scelta dei nuovi abitanti e alla formazione di leggi d'immigrazione, specialmente allorchè la massa migratrice è composta in gran parte da individui incolti e poveri, talora miserabili o anche malati.

Veramente appare crudele e inumana, ma certo ragionevole e da giustificarsi, quella politica che anche recentemente ha portato ad una vera limitazione, anzi all'espresso divieto d'immigrazione fatto a certi cittadini stranieri; citiamo particolarmente le leggi sull'immigrazione degli Stati Uniti d'America (1). La prima di queste leggi, che rimonta al 1882, fu fatta per ragioni di polizia sanitaria. Ma già nella legge del 26 febbraio 1885 troviamo delle disposizioni basate su motivi di carattere politico-economico; infatti è vietata l'immigrazione a quegli stranieri che immigrano " under contract or agreement to perform labor or service of any kind ", cioè legati da accordo o contratto di lavoro intervenuto prima della partenza; sono eccettuati gli artisti in generale, gli artisti drammatici, i cantanti, i domestici e gli operai qualificati per quelle industrie che ancora non esistono agli Stati Uniti. I lavoratori precedentemente fissati per contratto debbono immediatamente venire rimpatriati e precisamente a spese dell'impresa di navigazione che li ha trasportati. Il motivo determinante del divieto in parola è chiaro: gli operai americani che percepiscono alti salari dovevano essere messi

(1) Per maggiori notizie, vedi " Schriften des Vereines für Sozialpolitik ", fasc. 49, I vol., e le Relazioni dell'Ufficio d'immigrazione degli S. U.

al riparo dalle conseguenze dell'aumento di offerta di lavoro da parte dell'estero, tanto più trattandosi di concorrenti il cui tenor di vita è ad un livello molto più basso. La legge del 1891 accolse nuovamente le disposizioni sopra citate, ma era diretta specialmente contro l'immigrazione di individui poveri o criminali. Ma siccome frattanto l' elemento immigrante s'era cambiato e la grande massa era formata da gente proveniente da paesi o regioni meno evolute (Russia, Ungheria, Galizia, Italia meridionale), l'unione nord-americana si trovò nella necessità di inasprire le disposizioni relative all'immigrazione introducendo specialmente il requisito che ogni immigrante possegga un certo quantitativo di danaro al momento dello sbarco.

Il tentativo fatto nel 1906 di render la legge ancor più severa, con l'introdurvi il requisito dell'istruzione, da principio non riuscì. Invece l'Unione arrivò a vietare l'immigrazione di operai a basso salario di una determinata razza, gli operai cinesi, non solo con le leggi del 1882 e 1888, ma persino mediante una vera e propria convenzione con la Cina (atto di esclusione del 1904). Anche l'Australia e recentemente la Repubblica del Panama proibirono l'immigrazione cinese.

Dal punto di vista del diritto internazionale e della politica economica non si può muovere alcuna obiezione a simili divieti, qualora essi, come le leggi nord-americane citate, sono applicate uniformemente a tutti gli Stati, oppure, come nel caso degli operai cinesi, si viene ad una convenzione con il paese interessato.

Quanto all'economia del paese d'immigrazione, si è affacciato in favore di tali restrizioni un argomento in apparenza molto giusto: che gli operai a buon mercato abbassano i salari e quindi contribuiscono a diminuire il costo di produzione. Infatti gli organi legislativi nord-americani seguirono questo concetto ogni qualvolta respinsero proposte di troppo ampie limitazioni all'immigrazione, specialmente quella relativa al possesso patrimoniale in misura troppo elevata. Ma da ultimo i rappresentanti degli operai e altri uomini politici, persino non pochi industriali, seppero convincere il legislatore che un abbassamento del livello dei salari avrebbe prodotto una diminuzione dei mezzi disponibili nella gran massa di popolazione, la quale avrebbe comperato in quantità assai minore i prodotti sia dell'agricoltura che dell'industria con conseguente peggioramento del tenor di vita e quindi

con effetti dannosi per la razza; fenomeno questo tanto più grave in quanto che l'ammissione di immigranti degenerati o decadenti è già di per sè pregiudizievole alla razza.

Il *bill* contro l'immigrazione cinese, benchè derivi da una convenzione, fu e non cessa di essere per il popolo cinese una *deminuptio capitis* offensiva, alla quale esso tentò ripetutamente di ribellarsi.

Quando negli anni 1902 e 1904 gli Stati Uniti vollero inasprire detto *bill*, estendendo la proibizione d'immigrare oltre che ai salariati anche ad altri immigranti e viaggiatori cinesi, la Cina protestò energicamente e pretese di venire a dei nuovi accordi. Le trattative nell'anno 1905 si protrassero così a lungo che scoppiò in Cina contro gli Stati Uniti il noto movimento di boicottaggio le cui conseguenze non furono certo lievi per l'esportazione americana in Cina (1). Ne furono avantaggiati gli altri paesi che fanno commercio di esportazione in Cina, specialmente il Giappone. Dal che si vede come anche il movimento internazionale di persone possa dare origine a fatti che hanno una diretta ripercussione sul commercio internazionale.

È da notare che anche altri Stati, fra cui qualcuno degli antichi Stati industriali d'Europa che hanno un'eccedenza di immigranti, hanno tendenza a regolare e anche, date certe condizioni, a vietare l'immigrazione (Inghilterra, Germania e Francia).

Per ora non è che l'Inghilterra, il più antico Stato industriale ed esportatore, che abbia fatto qualche cosa di positivo in questo campo ; ma osserviamo che già prima qualche colonia inglese aveva emanato delle leggi sull'immigrazione. L'*Aliens act* del 1905 disciplina minutamente l'immigrazione, la polizia portuale, la procedura, le penalità, la competenza delle autorità, dà il concetto di " immigrante „ (2) e qualifica come " un desirable immigrants „ coloro che *a*) sono sprovvisti di mezzi e non dimostrano di poter mantenere decentemente sè e i parenti inabili al lavoro che li accompagnano ; *b*) i pazzi, gli idioti, o in generale coloro che sono malati o difettosi, cioè individui tali che secondo ogni probabilità dovranno an-

(1) Vedi " Oesterr. Monatsschrift für den Orient „. Vienna, maggio 1906.

(2) Immigrante è ogni passeggero di III classe, il quale non comprovi di essere nel Regno Unito soltanto provvisoriamente o di passaggio.

dare a carico della beneficenza; *c*) coloro che all'estero furono condannati per un delitto, il quale sia contemplato in un trattato di estradizione, eccettuati i delitti politici; *d*) coloro che in base alla legge furono legittimamente espulsi (expulsion order). Quando però un immigrante dimostri di entrare in territorio britannico per evitare di essere perseguitato o punito per motivi religiosi o per delitti politici, egli deve essere ammesso e non può essere respinto solamente per il motivo che è senza mezzi o perchè potrebbe esser di peso alla beneficenza.

Pro e contro questa legge ebbe luogo a suo tempo una forte agitazione in Inghilterra e anche sul continente. Ma è certo che negli ultimi anni dai paesi orientali d'Europa immigrarono nel Regno Unito una gran quantità di individui miserabili e malandati, i quali contribuirono all'abbassamento dei salari e al rafforzamento dello " sweating-system ", e quindi sono considerati come immigranti non desiderati per gli stessi motivi che lo sono negli Stati Uniti d'America. Il tenore della legge e ancor più il modo con cui è applicata (1) dimostrano però che essa non era destinata ad aver degli effetti molto gravi, e che l'Inghilterra rappresenta sempre, come finora, un asilo per ognuno che vi cerchi riparo da persecuzioni religiose o politiche.

§ 8. — Necessità di regolare con norme internazionali l'emigrazione e l'immigrazione.

Il bisogno di regolare, a mezzo di convenzioni internazionali, l'emigrazione nell'interesse degli Stati interessati si fa ognor più vivo. È evidente che i contrasti d'interessi a cui dà luogo il movimento internazionale di persone non sono tali da venire risolti con una guerra o con una lotta di lunga durata di carattere politico-economico (boicotaggio, divieti d'immigrazione), bensì per mezzo di accordi internazionali, cioè applicando il principio della comunanza d'interessi.

---

(1) Nel gennaio 1906 sbarcarono in porti inglesi 21.986 stranieri di cui furono respinti definitivamente 89; i dati rispettivi per il febbraio e marzo dello stesso anno sono: 22.215 e 50, 39.815 e 29.

Tali provedimenti di natura internazionale furono già oggetto di ripetuti tentativi e proposte. L'Istituto di diritto internazionale già nel 1896 e 1897 approvò un analogo progetto di convenzione, il quale ha per base dei principii che possono essere applicati con successo. Qualche anno fa l'ex-presidente degli Stati Uniti, Teodoro Roosevelt, fece di nuovo delle proposte concrete al riguardo. Del resto talune questioni relative al movimento di persone furono già regolate; così il diritto degli stranieri di prender domicilio e di svolgere la loro attività in un paese, in convenzioni *ad hoc*, l'*exequatur* e l'invio di consoli nelle convenzioni consolari o nei trattati generali di commercio, la protezione contro la prostituzione delle donne emigranti, la cittadinanza degli emigranti nelle così dette convenzioni di Bancroft, così chiamate perchè ne fu l'iniziatore Giorgio Bancroft (1800-1891), ambasciatore americano a Berlino, il quale per lunghi anni vi dedicò gran parte della sua opera. Tuttavia un accordo generale che fissi i principii fondamentali relativi all'ammissione degli emigranti non si è ancora avuto; gli interessi degli Stati aventi una forte emigrazione sono troppo diversi sia nei rapporti reciproci quanto anche dagli interessi dei paesi di immigrazione. Ma se l'emigrazione dall'Europa, dalla Cina e recentemente anche dall'Unione nord-americana continua a crescere come ha fatto finora, gli Stati dovranno assolutamente convocare una conferenza e venire ad una convenzione sull'emigrazione, giacchè l'attuale stato di cose non è soddisfacente nè dal punto di vista del diritto internazionale, nè da quello della politica economica; e d'altra parte è nell'interesse di tutti gli Stati di disciplinare di comune accordo questa materia.

È a prevedere che lo stadio finale dell'evoluzione del movimento internazionale di persone sarà la completa libertà di accesso e di permanenza degli stranieri e la loro equiparazione coi cittadini nei rapporti economici e di diritto personale, almeno in quegli Stati che appartengono al concerto delle nazioni civili.

È ammissibile che si faccia eccezione a questo principio, quando vi siano di mezzo il servizio militare, i diritti e gli obblighi politici, oppure allorchè si tratta di delinquenti, di stranieri politicamente molesti. Dunque il principio fondamentale è quello della comunanza d'interessi. Se e per quanto tempo l'Unione nord-americana manterrà in vigore le restrizioni già accennate, e l'Inghilterra la sua recente legge d'immigrazione è questione soltanto di tempo.

Farebbe certamente opera scientifica meritevole d'elogio chi raccogliesse e studiasse tutte le leggi nazionali e le convenzioni internazionali che trattano l'uno o l'altro lato del movimento internazionale di persone. Il grande sviluppo che esso ha preso richiede che gli Stati civili vengano a degli accordi su tutte le questioni di diritto e di fatto concernenti questo argomento e specialmente sui principii sui quali ha da basarsi il diritto d'immigrazione e di emigrazione, il diritto degli stranieri di stabilirsi, di esercitare certe professioni; che si fissino i casi in cui uno Stato può esercitare il diritto di espulsione o di non ammissione, i casi di acquisto e di perdita della cittadinanza, di rimpatrio, ecc.

Il movimento di persone è diventato così intenso che i cittadini di tutti gli Stati civili hanno un interesse ben giustificato di vedere finalmente definiti chiaramente questi problemi e di sapere se e sotto quali condizioni possono trattenersi in un determinato luogo all'estero. L'intervento diplomatico-consolare è al giorno d'oggi un mezzo al quale possibilmente non si deve ricorrere e che ormai non è più in grado di accordare quella protezione che dànno le norme giuridiche fissate nei trattati internazionali.

CAPITOLO V.

Il movimento economico internazionale. — Le cose. —

§ 1. — I mezzi di comunicazione e di trasporto e la loro evoluzione. a) Cenni storici.

Anche la storia dei mezzi di comunicazione e di trasporto ci mostra una progressiva evoluzione nel senso di una struttura sempre più complessa con una corrispondente moltiplicazione di organi.

Basta pensare alle differenze fra la tecnica del commercio in tempi remoti e quella dell'epoca nostra. Se allora qualcuno voleva vendere degli oggetti, doveva recarsi personalmente dagli eventuali compratori o trovarsi presente sui mercati che avevano luogo periodicamente; appena avvenuta la vendita egli riceveva subito il corrispettivo in natura (baratto), cioè il venditore diventava a sua volta compratore, — infatti soltanto in epoca relativamente recente sorse un mezzo di scambio a sè, diverso dagli oggetti venduti e comperati: la moneta. Al giorno d'oggi si spediscono le merci a compratori lontani migliaia di chilometri e giungono loro puntualmente; le ordinazioni si possono dare telegraficamente, e il contatto personale fra compratori e venditori può esser sostituito da un cavo sottomarino o persino dalle onde dell'aria, mediante telegrafia senza fili; il telefono avvicina gli uni e gli altri da distanze sempre maggiori.

L'aumento degli affari commerciali determinò l'evoluzione dei mezzi di trasporto, e il perfezionamento di questi diede a sua volta impulso al movimento commerciale.

Come è noto, il commercio primitivo consisteva nello scambio tra vicini; la merce andava da mano a mano, da tribù a tribù. Il commercio marittimo era limitato, perchè assai imperfettamente si conosceva l'arte di costruire navigli; quella che noi chiamiamo ingegneria navale e la navigazione già nell'epoca storica, nell'evo antico, avevano fatto sì scarsi progressi che possibilmente si evitavano i viaggi nel periodo invernale, la nebbia e le tempeste incutevano indicibile terrore; persino i più arditi navigatori dell'antichità, i Fenici, i Greci, i Cartaginesi furono per lungo tempo navigatori di piccolo cabotaggio; il prodotto di un territorio poteva giungere in un paese alquanto discosto soltanto attraverso una serie d'intermediari e dopo numerosi approdi. I Fenici furono i primi che utilizzarono la forza del vento sostituendola all'opera dei rematori e che, osservando gli astri e fissando la stella polare come estremo nord, superarono il sistema di navigazione di cabotaggio. Corrispondenti progressi fecero la costruzione e l'organizzazione dei porti. Ma quanto tempo ci volle prima che un pilota potesse aver davanti, disegnato su di un piccolo foglio, l'oceano in tutti i suoi dettagli; prima che fosse possibile, grazie all'invenzione della macchina a vapore e dell'elica, trasportare regolarmente con celerità e a buon mercato moltitudini di uomini e masse di merci, come avvenne soltanto nel ventesimo secolo. Quale sviluppo abbia preso il commercio internazionale in seguito ai progressi della navigazione lo dimostra chiaramente questo esempio (1). H. Büsch, che visse al principio del secolo decimonono, riteneva che il commercio d'oltre mare fosse costretto, a causa della lunghezza del viaggio e della difficoltà di trasmettere le notizie, a svolgersi entro limiti determinati e per vie fisse, ben precisate. Ancora verso il 1840 appena si credeva che fosse possibile la formazione di prezzi mondiali di mercato, come quelli del grano. Quale cattivo profeta sia stato Büsch lo si vede dai dati esposti da A. v. Peez (2): " Per le antiche strade mal costruite e mal tenute si poteva trasportare del frumento a una

---

(1) " Sämtliche Schriften „. Vienna, 1816, II vol., citato da H. Sievekind, *Die mittelalterliche Stadt* (La città medioevale) nella " Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte „, II vol., 2 fasc.

(2) " Zur neuesten Handelspolitik „. Vienna, 1895.

distanza di 100 chilometri per 12 marchi al quintale. Per un tal prezzo le prime ferrovie lo trasportavano a una distanza di 1500 chilometri; nel 1899 in America si poteva trasportare per 12 marchi un quintale di frumento alla distanza di 4500 chilometri. Trasportato per mare, un quintale di frumento per 12 marchi può fare un viaggio di 25.000 chilometri. Cosicchè il trasporto per mare è diventato 250 volte più a buon mercato che il trasporto per terra qualche secolo fa „.

Non c'è bisogno di dire quale importanza abbiano avuto i mezzi di trasporto sullo sviluppo del movimento economico internazionale. Chi osservi le fasi di sviluppo per cui è passata la navigazione — prima a remi, poi a vela, e a vapore — e il trasporto per terra — dalla trazione a forza animale, sino a quella a vapore e a forza elettrica, all'automobilismo e alla navigazione aerea, ne comprende subito la grande importanza politico-commerciale.

Infatti i mezzi stessi di trasporto hanno acquistato un'influenza diretta sulla politica economica internazionale (Vedi § 2). Sarebbero, p. es., concepibili i precetti e i divieti dei mercantilisti all'epoca nostra, oppure avrebbe efficacia l'attuale protezionismo nazionalista e continentalista, quando i dirigibili facessero servizio di trasporto di merci? Lo sviluppo dei mezzi di trasporto avvenuto nel secolo XIX contribuì enormemente all'aumento non solo del traffico di merci, ma anche al movimento di persone, e all'uno e all'altro diede potente impulso il perfezionamento del servizio di trasmissione di notizie; questo poi rese possibile il commercio internazionale dei capitali in quelle colossali proporzioni che già conosciamo.

§ 2. — b) I mezzi di trasporto e la politica doganale.

Malgrado lo straordinario sviluppo dei mezzi di trasporto, il cui effetto fu di facilitare, render più celere e più a buon mercato il traffico, la politica economica non progredì nello stesso senso, come dimostreremo più tardi (Vedi Cap. VIII). Anzi di più: vi sono certuni che vorrebbero mettere i mezzi di trasporto a servizio del sistema politico-economico dominante in un dato momento, facendoli venir meno alla loro funzione di propulsori del traffico.

Due economisti austriaci (1) hanno sostenuto la tesi che le tariffe ferroviarie dovrebbero essere subordinate alla politica commerciale, vale a dire attualmente, nell'Europa centrale, alle esigenze del protezionismo nazionalista. Siccome le tariffe ferroviarie, essi dicono, possono esercitare una grande influenza sulle condizioni in cui avviene la concorrenza fra due Stati, tale influenza deve esser diretta, non che ad ostacolare, a favorire la politica commerciale del paese.

Anzitutto, le tariffe ferroviarie dovrebbero ostacolare l'importazione: le merci straniere dovrebbero quindi non soltanto non avere una tariffa più bassa che le merci similari nazionali, ma anzi pagare noli maggiori; si chiede persino che le merci straniere siano del tutto escluse da qualsiasi ribasso di tariffa di trasporto, anche quando questo fosse necessario per ragioni di concorrenza ferroviaria con reti estere. Seidler e Freud continuano dicendo che, pur restando ogni provvedimento doganale riservato al potere legislativo, le modificazioni delle tariffe ferroviarie si potrebbero effettuare in via amministrativa. Non v'ha dubbio, osserviamo noi, che con un tal mezzo si può svolgere una politica doganale protezionista molto più comoda e meno in vista che quella a base di tariffe doganali. Quanto all'esportazione nazionale, i due autori fanno notare che si dovrebbe favorirla introducendo delle tariffe speciali di favore, più basse che non quelle comuni per il traffico all'interno o per le merci importate, per mezzo di noli combinati terrestri e marittimi, ecc.

Lo scopo fondamentale di una tal politica dei trasporti sarebbe questo: impedire l'importazione in quanto essa faccia concorrenza ai prodotti nazionali, dare il maggior incremento possibile all'esportazione. È, come si vede, la fedele applicazione del concetto degli antichi mercantilisti, i quali certamente avrebbero seguito una eguale linea di condotta se a quell'epoca ci fossero state le ferrovie. Per attuare più praticamente una tale politica dei trasporti a base mercantilista, gli autori propongono di trattarla alla stessa stregua della politica doganale, cioè di includere

(1) *Die Eisenbahntarife in ihrer handelspolitischen Bedeutung* (Le tariffe ferroviarie e la loro importanza politico-commerciale), di Ernst Seidler e A. Freud, Lipsia, 1904.

nei trattati di commercio non solo i principî generali e formali del traffico ferroviario e marittimo degli Stati contraenti, ma di fissare di comune accordo le singole aliquote delle tariffe autonome di trasporto, analogamente a quello che si fa ora con le aliquote di fariffa doganale.

Tuttavia i contraenti non dovrebbero esser messi in condizioni di " parità ", cioè di perfetta eguaglianza formale, giacchè la quantità o qualità delle merci che oltrepassano il confine può avere per l'economia di uno dei due Stati un'importanza assai diversa che per quella dell'altro; quindi si dovrebbero stabilire delle tariffe convenzionali di trasporto tenendo conto delle circostanze particolari concrete delle due parti (individualisierende Frachttarifverträge), abbandonando il principio della parità di trattamento, com'è intesa attualmente.

Criticare una politica dei trasporti così concepita non è difficile, e già assai bene lo fecero E. Angel e Franz Hilscher (1). Essa dovrebbe essere avversata, se non per altro, per il motivo che è praticamente inapplicabile, come deve ammetterlo chiunque conosca il caos che v'è in ogni paese in materia di tariffe (2).

Come è possibile riuscire, almeno per ora, a stabilire dei noli convenzionali? I rappresentanti dei due Stati contraenti impiegherebbero degli anni per studiare le tariffe da modificare e dovrebbero poi negoziare per anni ed anni; cosicchè quando essi alla fine fossero giunti all'accordo su tutti i punti, il loro paziente lavoro potrebbe esser frustrato da circostanze verificatesi nel frattempo, p. es. dalla costruzione di nuove linee ferroviarie, o strade, o canali, che sposterebbero completamente le basi del calcolo e delle trattative; fenomeno questo che in certa misura si verifica anche, *mutatis mutandis*, per le tariffe doganali.

Del resto il valore di simili tariffe di trasporto convenzionali sarebbe molto scarso, dal momento che esse possono esser sottoposte a cambiamenti in via amministrativa. Che sistema di tariffe confusionario ne risulterebbe! Noi crediamo che l'idea di Seidler e di Freud sia da rigettare solo per il fatto che si introdurrebbe nella politica economica, senza alcuna necessità, un elemento di-

(1) " Oesterreichische Eisenbahnzeitung ", 15 giugno 1905.

(2) Vedi Ing. G. Spera, *Istituzioni di economia dei trasporti e delle comunicazioni*. Roma, 1910, vol. I, pag. 139 e segg. [N. d. T.].

sturbatore la cui utilità è ben lungi dall'esser dimostrata. Si tenterebbe di scuotere un principio che è andato acquistando importanza sempre maggiore, vale a dire che la merce estera che percorre la stessa linea e nella stessa direzione non deve viaggiare a condizioni più sfavorevoli che la merce nazionale (1). Tale principio ha fatto sì buona prova ed è entrato con tanto successo nella consuetudine che, lungi dal venire indebolito, dovrebbe esser difeso da eventuali attacchi diretti o indiretti. Poichè non è raro il caso che gli interessati reclamino un rialzo delle tariffe di trasporto per le merci d'importazione e ribasso di tariffe per quelle d'esportazione; e qualche volta mettendo in azione tutta la loro abilità riescono nell'intento.

Tuttavia gli aumenti e i ribassi di tariffe hanno i loro limiti naturali nella necessità di non far discendere il rendimento delle ferrovie al di sotto di un limite minimo. Quanto alle ferrovie private, lo Stato può far ben poco; le ferrovie dello Stato d'altra parte devono pur dare anch'esse un gettito che corrisponda almeno un modesto interesse al capitale investito, altrimenti toccherebbe alla generalità della popolazione di colmare il deficit mediante aumenti d'imposta o aumento di prezzo per il trasporto dei viaggiatori, ecc. Qualora poi il costo del trasporto delle merci importate aumentasse, potrebbe avvenire una diminuzione o la cessazione del traffico d'importazione, almeno per certi articoli, il che non sarebbe compensato, se non in casi eccezionali, dal gettito dato dall'aumento del traffico d'esportazione provocato dalla tariffa ribassata.

Ma, indipendentemente da queste considerazioni che dimostrano come inaccettabile *a limine* il principio di Seidler e di Freud, vi sono parecchie altre ragioni che lo infirmano. Anzitutto ve ne sono di carattere politico-doganale: già nel calcolo che serve di base per fissare le aliquote di tariffa si tien conto delle spese di trasporto delle relative merci; gli interessati anzi mettono a disposizione dei negoziatori dei dati precisi e dettagliati sulle spese di trasporto che devono sostenere tanto le materie prime quanto i prodotti rifiniti destinati all'esportazione. Non si possono dunque mettere in conto due volte le spese di trasporto, una volta nell'aliquota

(1) Cfr. art. 15, alinea 1, del trattato di commercio fra l'Impero Germanico e l'Austria-Ungheria del 25 gennaio 1906.

del dazio e un'altra nella tariffa dei trasporti. Quand'anche la protezione di un dato prodotto sia da ritenere giustificata, essa deve essere attuata unicamente con il dazio e non con mezzi sussidiarî indiretti come le tariffe di trasporto, che sono sottoposte all'arbitrio del potere esecutivo senza sufficiente controllo. La tesi dei due autori, portata alle sue ultime conseguenze, condurrebbe a ciò: che tutte le materie prime che non vengono prodotte all'interno e che non fanno concorrenza a nessuna merce nazionale dovrebbero venir importate esenti da spese di trasporto; d'altra parte i compratori di una merce nazionale, i cui produttori riuniti in sindacato o *trust* impongono dei prezzi elevati, dovrebbero alla lor volta poter reclamare un ribasso di tariffa di trasporto per l'importazione, e con tanta maggior ragione in quanto che i consumatori rappresentano l'interesse generale, mentre altrettanto non si può dire di un sindacato di produttori.

Contro la riforma di Seidler e Freud stanno anche delle ragioni di carattere politico-commerciale.

Certo, tutti siamo d'accordo che i prodotti nazionali non devono in alcun modo esser trattati con un regime di tariffe più sfavorevole che non i prodotti stranieri; ciò è chiaro e indiscusso. Ma quando le merci importate dovessero sopportare noli più cari che le merci nazionali, gli Stati interessati si vedrebbero costretti ad adottare dei provvedimenti analoghi e ad elevare le loro tariffe ferroviarie o doganali, il che potrebbe causare all'esportazione nazionale un danno assai più grande di quello che non sia l'utilità che le deriva dall'ostacolare l'importazione con un regime sfavorevole di tariffe di trasporto. Un ragionamento analogo si può fare relativamente alle tariffe di trasporto per l'esportazione. Esse sarebbero destinate ad avere lo stesso effetto degli antichi premi d'esportazione, poichè il premio, invece che effettivamente, verrebbe pagato sotto forma di ribasso della tariffa di trasporto. Senonchè gli Stati nei quali vengono esportate le merci che godono nel rispettivo paese, sino alla frontiera, il ribasso dei noli, potrebbero adottare contro le tariffe di trasporto per l'esportazione misure analoghe a quelle contro i premi d'esportazione, per paralizzarne gli effetti: imporre cioè dei dazi supplementari, ove le convenzioni stipulate lo permettano, o aumentare le proprie tariffe di trasporto per le importazioni. Seguendo questa via si arriverebbe ad una regolare guerra di tariffe di trasporto, regime questo che forse può essere

utile a singoli gruppi d'interessati ma non certo all'economia nazionale in generale. A esperienza fatta poi si sentirebbe la necessità di ritornare all'antico, cioè al trattamento di parità.

È dunque tutt'altro che consigliabile di accrescere ancora di uno i già numerosi casi di possibilità di conflitto di interessi. Sicchè la riforma proposta da Seidler e Freud sembra destinata a non aver successo. Essa ha l'apparenza di servire ad interessi particolaristi piuttosto che a quelli più vasti dell'intera economia nazionale che devono prevalere.

Passiamo ora ad esaminare la politica economica nella sua tendenza a favorire nel campo del traffico la comunanza d'interessi mediante atti d'intesa internazionale.

§ 3. — c) Comunanza d'interessi nel traffico.

La grande diversità che presenta la legislazione ferroviaria nei vari paesi già da tempo fece sentire il bisogno di venire anche in questa materia a delle intese internazionali. Fin dal 1874 i due avvocati svizzeri de Seigneux e Christ avevano sottoposto alla pubblica discussione delle proposte concrete al riguardo. Così la Svizzera e le amministrazioni ferroviarie dei paesi vicini ben presto compresero l'utilità di risolvere di comune accordo, anzichè singolarmente con spirito di ostilità, le questioni più importanti di interesse comune relative al traffico ferroviario. Perciò si formarono le " Unioni ferroviarie ", ossia l'unione di parecchie amministrazioni ferroviarie di uno o più Stati allo scopo di discutere e di favorire il traffico nei rapporti reciproci, regolando di comune accordo il movimento ferroviario, costruendo in comune dei mezzi di trasporto, stipulando delle tariffe convenzionali, ecc.

Fra le più importanti organizzazioni di tal genere è da notare l' " Unione delle amministrazioni ferroviarie tedesche " (Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen) fondata nel 1846. Si formano anche delle Unioni per regolare in comune un determinato ramo del traffico, p. es. quella per il traffico portuale germanico-austro-ungherese.

Ma la difformità che regnava nel diritto ferroviario era troppo grande, perchè degli atti d'intesa aventi semplicemente carattere

privato, scientifico o commerciale bastassero a soddisfare alle esigenze del traffico internazionale. A ciò era necessaria una convenzione di carattere statale la quale fissasse i principî fondamentali del diritto ferroviario da applicarsi dagli Stati contraenti nei rapporti reciproci. Una tale convenzione, sottoscritta a Berna il 14 ottobre 1890 dalla maggior parte degli Stati continentali d'Europa, entrò in vigore nel 1903. Essa riguarda tutte le spedizioni di merci che vengono trasportate per ferrovia dal territorio dell'uno a quello dell'altro Stato aderente accompagnate da una apposita bolletta convenzionale di transito. Contiene inoltre le disposizioni fondamentali sull'accettazione, il trasporto, la consegna di merci, sulla responsabilità per caso di smarrimento, danneggiamento o ritardata consegna (1), sul diritto di regresso reciproco delle amministrazioni ferroviarie e sulla procedura relativa (giudizio arbitrale). Per il disbrigo degli affari comuni fu creato a Berna un " Ufficio centrale per i trasporti ferroviarî internazionali "; esso funziona, a richiesta degli interessati, anche come tribunale arbitrale.

La convenzione di Berna ha essenzialmente un contenuto formale, regola l'applicazione, lo schema delle tariffe, ma non entra nel merito, fissando p. es. le aliquote. Hanno invece disciplinato delle importanti questioni di merito le amministrazioni ferroviarie di parecchi paesi stipulando fra loro degli accordi che fissano delle vere tariffe sindacate, regolano la ripartizione del traffico, ecc.

Tuttavia la Convenzione di Berna creò delle importanti norme giuridiche internazionali riguardanti tanto il diritto commerciale (diritto di trasporto), quanto il diritto processuale; non si tratta soltanto di disposizioni per i casi di collisione, di conflitto giuridico, come avviene nel diritto privato, bensì di un vero diritto positivo internazionale. Se perciò la Convenzione del 1893 segna un grande progresso sotto l'aspetto giuridico, la sua importanza dal lato commerciale e politico-economico non è egualmente grande, poichè essa, pur avendo di molto facilitato il traffico, è ben lungi dall'averlo portato a quel grado di internazionalizzazione di cui è sentito urgentemente il bisogno. Così si è più volte fatta presente la necessità di una tariffa schematica internazionale che elimini

(1) Tale responsabilità è disciplinata più rigorosamente nei rapporti del traffico internazionale che del traffico interno.

le molteplici diversità e contraddizioni che si riscontrano nella classificazione delle merci nei varî paesi (1). Il congresso ferroviario internazionale di Pietroburgo del 1892 considerò questo come un problema troppo difficile per poter essere risolto per ora, ma raccomandò tuttavia di studiare il modo di compilare una tariffa comune per la spedizione diretta di merci a grande velocità.

Anche il trasporto internazionale dei passeggeri provocò degli accordi internazionali per regolare parecchie questioni: nel 1886 per iniziativa della Svizzera furono approvate le disposizioni relative all'unità tecnica del materiale rotabile (scartamento, dimensioni delle vetture, ecc.) e il transito delle vetture; due volte all'anno si riuniscono le conferenze orarie internazionali. Invece non si riuscì ancora ad adottare dei provvedimenti internazionali per regolare i rapporti giuridici tra ferrovia e pubblico.

Notiamo anche l'introduzione (1894) del tempo unitario in Europa (secondo tre zone: tempo medio dell'Europa orientale, centrale e occidentale). Nel 1905 la Svizzera sottopose agli Stati aderenti alla Convenzione di Berna il progetto di stabilire di comune accordo dei principî uniformi anche per il trasporto internazionale dei passeggeri e dei bagagli. Si possono considerare come un parziale successo delle proposte svizzere gli accordi intervenuti fra gli Stati dell'Europa centrale per rendere spedita ed agevole la visita doganale dei trasporti ferroviari. Sicchè attualmente i treni che trasportano passeggeri e merci possono oltrepassare il confine, senza lunga interruzione, anche durante la notte. Le merci che viaggiano in vagoni appositi e così pure il bagaglio consegnato possono essere sottoposti alla visita doganale, invece che all'ufficio doganale di confine, a quello del luogo di destinazione, ove esista; il bagaglio a mano invece viene visitato in treno.

---

(1) Le ragioni, per cui le tariffe costituiscono una materia assai complicata derivano dalla natura stessa della cosa: le merci più svariate, gli interessi più disparati vi devono esser considerati sotto mille diversi aspetti; il costo di trasporto è diverso da un'amministrazione ferroviaria all'altra, ecc. Ma una causa creata artificiosamente consiste nella confusione che si fa tra la politica doganale e la politica dei trasporti: nel dare la preferenza alla produzione locale, nel favorire le leghe di industriali e simili; cose tutte che nulla hanno a che fare con un sistema di tariffe di trasporto considerato in sè e per sè.

§ 4. — d) Il traffico marittimo e il suo carattere internazionale.

Il traffico marittimo per il fatto che si svolge attraverso ad acque e porti di Stati diversi in un passaggio continuo dal territorio dell'uno a quello dell'altro, ha carattere spiccatamente internazionale e perciò è basato su principî uniformi, su norme internazionali comuni. È per questo che le navi di qualunque bandiera sono sottoposte, sia in alto mare che nei porti, a norme giuridiche eguali, almeno formalmente, in quanto sia applicato il principio della libertà dei mari.

Ciò nondimeno si sono escogitati ed applicati dei provvedimenti politico-economici diretti a favorire il traffico marittimo nazionale di fronte a quello di altre nazioni, come il divieto d'importare o di far transitare merci in un paese su navi non nazionali, l'imposizione di dazî differenziali sulle importazioni trasportate su navi di bandiera straniera, ecc. Attualmente però il principio della parità di trattamento fra le navi straniere e quelle nazionali è universalmente riconosciuto; il trattamento della nazione più favorita vale tanto per le merci straniere quanto per le navi.

Molti Stati dànno incremento alla navigazione nazionale analogamente come all'industria e all'esportazione, e giustamente sovvenzionano certe linee, poichè il commercio estero e la sua forza d'espansione sono in diretta relazione con la potenza della flotta mercantile di un paese, e ancor sempre vale l'antico detto che il commercio segue la bandiera. Si comprende dunque come gli Stati rivolgano molta attenzione alla marina mercantile, data la funzione politico-commerciale ch'essa ha. Ma vi sono paesi, come p. es. la Germania, in cui la marina mercantile si è potentemente sviluppata senza che lo Stato intervenisse con speciali misure di favore o con aiuti materiali; inoltre la storia ci insegna che non sempre la sollecitudine di cui la circondarono i pubblici poteri ebbe il successo desiderato. Così non corrisposero all'intento le leggi francesi sulla marina mercantile (1), ed egualmente le leggi

(1) Vedi la *Relazione* della Camera di Commercio di Marsiglia del 19 dicembre 1905.

fatte per dare sviluppo al " Lloyd austriaco „ (1). Non perciò le leggi di tal genere, quando siano ben concepite e ben applicate, sono da scartare, sopratutto possono essere di grande utilità in quei paesi che hanno una marina mercantile poco sviluppata o che risentono fortemente la concorrenza di nazioni marinare più vecchie e più sperimentate. Solo non bisogna anche qui tutto aspettarsi dalle leggi, poichè il successo dipende sopratutto da cause più sostanziali: dalla capacità commerciale degli armatori, dall'attività e dal rendimento dell'equipaggio, dal lavoro e dall'abilità delle agenzie, dalla celerità e puntualità delle navi, dalle tariffe non elevate, dagli itinerari ben scelti.

La flotta mercantile serve per lo Stato non soltanto a fini commerciali ma anche a scopi politici. La grandezza della flotta mercantile e l'entità del suo traffico hanno diretta relazione con la potenzialità della marina da guerra, la quale dovrebbe avere il còmpito di servire a quella come mezzo di protezione.

Il commercio marittimo di uno Stato rappresenta un elemento importante, quando si tratta di aumentare e rafforzare la flotta da guerra. Ma non bisogna esagerare l'importanza che può avere quest'ultima sullo sviluppo del commercio estero d'oltre mare. Sono ben altre le cause che lo fanno fiorire che non il numero delle navi da guerra di cui un paese dispone. Uno scrittore inglese, Norman Angell, osserva giustamente (2): " Noi potremmo costruire ancora 50 *dreadnoughts* e non per questo venderemmo all'estero un temperino di più „. Egli nota ancora che all'esportazione inglese nel Canadà, benchè essa sia sotto la potente protezione della flotta inglese, vien fatta una forte e crescente concorrenza da Stati la cui marina da guerra è scarsa o nulla, come l'Olanda, il Belgio, la Svizzera. Infatti, ciò che pel commercio estero è decisivo sono il prezzo e la qualità della merce, la conoscenza del mercato, l'attitudine dei commercianti di adattarsi alle esigenze dell'ambiente e al gusto dei compratori, la bontà dei mezzi di trasporto terrestri e marittimi.

---

(1) Vedi *Relazione* del Consiglio Superiore dell'Industria (in Austria) intorno ad alcune questioni di traffico marittimo.

(2) Vedi Norman Angell, *Die grösste Täuschung* (La più grande illusione), Lipsia, 1910; e R. Kobatsch, *Per un'intesa economica fra l'Italia e l'Austria* (Testo italiano di G. Pilati), Roma, 1911.

§ 5. — e) L'importanza dei cavi sottomarini per il commercio internazionale (1).

Soltanto in questi ultimi tempi fu riconosciuta in tutto il suo valore l'importanza commerciale e politica dei cavi sottomarini transcontinentali. Sino al 1905 tale mezzo di comunicazione (mezzo di trasmissione di notizie dai paesi transoceanici) era esercito in monopolio dalle compagnie inglesi. Conseguenza ne era che la Gran Bretagna era la prima ad avere le notizie commerciali e politiche originali e che il prezzo dei cablogrammi era elevatissimo. La Francia, gli Stati Uniti d'America e la Germania cercarono in seguito di stabilire delle proprie linee di comunicazioni sottomarine e, superando grandi difficoltà finanziarie e tecniche, vi riuscirono. E ciò oltre a favorire gli interessi commerciali e politici di dette potenze — non certo con vantaggio del commercio inglese — portò anche un ribasso notevole della tariffa cablografica.

Come in tutti i campi del movimento economico internazionale, anche qui ben presto si manifestò accanto alle tendenze politico-economiche fomentatrici di ostilità, la politica pacifica che mira a eliminare i conflitti per mezzo di opportuni accordi. È notevole il trattato internazionale per la protezione dei cavi sottomarini fatto a Parigi il 14 marzo 1884, ampliato poi nel 1886 e nel 1887.

Esso contiene delle disposizioni interessanti di diritto penale e di diritto processuale internazionale. È vietato di interrompere il servizio cablografico danneggiando o rompendo i cavi; la contravvenzione a questa disposizione è severamente punita, e le navi da guerra o altre navi espressamente autorizzate di uno degli Stati contraenti possono arrestare qualunque nave ritenuta sospetta di aver violato il trattato, redigendo verbale della operazione compiuta. Il colpevole vien processato e giudicato secondo le leggi e dai tribunali dello Stato, di cui batte bandiera la nave contravventrice.

---

(1) Vedi Dr. Max Roscher, *Die Kabel des Weltverkehrs* (I cavi sottomarini nel commercio mondiale), Berlino, 1911.

[*N. d. T.*].

§ 6. — Il commercio internazionale dei capitali.

Il commercio internazionale dei capitali, di cui già conosciamo l'entità (Cap. II, § 8), esplica un'influenza sempre più grande sulle relazioni economiche e politiche internazionali, anzi si direbbe che tenda a superare per importanza tutte le altre forme di commercio internazionale. E mentre da un lato esso è diretto a intensificare i conflitti economici internazionali, dall'altro si presta a promuovere e a sviluppare potentemente la comunanza d'interessi.

La caratteristica di mobilità che ha capitale è l'ultimo portato, il frutto più perfetto dell'evoluzione economica moderna ed è dovuto in non piccola parte al commercio internazionale. Già da lungo tempo quest'ultimo fece sorgere la necessità di una speciale categoria di persone che si occupasse di fornire i mezzi per render più facili gli scambi o per eseguire i pagamenti fra i varî paesi che sono in rapporti d'affari tra loro, di convertire una merce in un'altra (cambio), di far prestiti su merci o in altre forme. A ciò si aggiunse più tardi il fatto che principi, città e Stati venivano spesso a trovarsi in difficoltà finanziarie e avevan bisogno di ricorrere a qualcuno che fosse in grado di soddisfare alle necessità del momento. Tutto ciò richiedeva forti disponibilità di capitali; poi il progresso dei trasporti terrestri e marittimi, l'invenzione della macchina a vapore e dei mezzi meccanici di produzione fecero aumentare ancora più la domanda di grandi masse di capitali, che sotto l'impulso del bisogno venivano formandosi e accumulandosi. Di qui ha origine il moderno capitalismo; ed è appunto l'eccedenza del capitale produttivo che, unitamente alla sovrabbondanza di produzione, impresse alle relazioni economiche internazionali quella potenza straordinaria che hanno ora nel mondo, e che rese possibile lo svolgimento d'una politica coloniale, espansionista e imperialista quale hanno fatto e fanno parecchi grandi Stati.

La forza capitalistica delle varie unità economiche si è sviluppata, come gli altri fattori della loro potenzialità economica, in modo assai difforme. Quelle che avevano sulle altre una qualche superiorità, o dal lato geografico-fisico, o dal lato demografico o da quello della produzione, giunsero ad una potenza capitalistica maggiore sia all'interno che nei rapporti con l'estero. Quali ne furono gli effetti sul movimento economico internazionale?

I pochi autori che trattarono, oltre che del traffico di merci, anche del commercio internazionale dei capitali non sono d'accordo nel valutare tali effetti. Si confronti a questo proposito lo studio di R. Liefmann: " Dell'influsso del commercio internazionale dei capitali sulle crisi economiche „ (1). L'autore però esamina soltanto una parte del problema, cioè: se e fino a qual punto l'esportazione di capitali significhi per un paese un rafforzamento del suo mercato interno e un aumento dei mezzi d'acquisto disponibili; il Liefmann considera sopratutto se la massa dei capitali esportati sia o no formata dagli utili annuali dell'economia nazionale, i quali vengano sottratti alla costituzione di nuove imprese all'interno per emigrare all'estero.

Senza entrare nel merito delle conclusioni a cui giunge l'autore, osserviamo che studî di tal genere intorno a singole questioni relative al commercio internazionale dei capitali si possono fare con fondamento soltanto quando abbiano per base una statistica esatta e completa del fenomeno, statistica che ora manca; quindi ogni dottrina e teoria formulata su questa materia è ricavata da ipotesi più o meno discutibili. In generale si può affermare che l'esportazione dei capitali, la quale negli ultimi 50 anni segna un aumento progressivo e un parallelo sviluppo tecnico (bancario), è subordinato, se prescindiamo dalle influenze politiche, quasi solamente a leggi ed a cause economiche.

Se l'investimento di capitali offre all'estero un miglior rendimento (migliore, tenuto conto del rischio, della situazione politica, delle difficoltà giudiziarie in caso di liti, ecc.) il capitale disponibile vi accorre. E quanto minore è l'utile che dà il capitale nei paesi che ne hanno abbondanza, tanto maggiore è l'impulso ch'esso ha ad emigrare là ove trova impieghi migliori. E all'inverso, l'importazione di capitali in paesi che ne scarseggiano tende a provocare l'abbassamento del tasso d'interesse, secondo la legge della domanda e dell' offerta, e quindi il capitale d'esportazione è costretto a cercarsi nuovi sbocchi persino in paesi che non dànno troppa garanzia per la sicurezza degli investimenti.

La questione se l'esportazione dei capitali abbia per effetto un

---

(1) *Conradsche Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, dritte Folge, Bd. XXVII, p. 169 e segg.

indebolimento del mercato interno si ricollega con un altro problema assai interessante ma poco studiato, cioè con i rapporti fra il commercio internazionale dei capitali e le altre branche del commercio internazionale di cose. Può essere benissimo che una data quantità di capitale esportato avrebbe potuto trovare un utile investimento all'interno; ma si sa per quali motivi e a quali scopi quell'esportazione si è fatta? Forse la finanziazione di un prestito estero ha come corollario il diritto di ottenere delle importanti forniture da parte del paese debitore, il che significa apportare un utile al " mercato interno „ del paese creditore.

Qualche volta si tratta di ottenere dallo Stato straniero l'autorizzazione di impiantarvi degli stabilimenti industriali per la produzione di un articolo, d'una specialità nazionale, perchè essa è stata colpita da un dazio sì alto che il paese interessato non potrebbe più trovare il suo tornaconto esportandovela; mentre il consumo di quella merce è così forte che fabbricandola sul posto, malgrado le spese d'impianto, se ne avrebbe un utile rilevante (1). Si obbietta che tali impianti industriali all'estero sono contrarii agli interessi dell'economia nazionale, alla quale viene sottratto un *quantum* di produzione, con conseguente restrizione dell'offerta di lavoro agli operai, ecc. Ma noi rispondiamo: dal momento che una data merce nazionale non avrebbe più potuto essere esportata, si sarebbe continuato tuttavia a produrre la quantità destinata all'esportazione? E che conseguenza si avrebbe avuto qualora, per non voler esportare il capitale nazionale, un terzo paese, nostro concorrente, si fosse sostituito a noi nella fornitura di un dato articolo? Sarebbe ciò più utile all'economia nazionale?

L'impianto di imprese nazionali all'estero mantiene all'attivo dell'economia esportatrice almeno una parte di utili che altrimenti sarebbero andati perduti: in tempi normali tornano alla stessa una parte dei profitti, degli interessi sui capitali impiegati all'estero; inoltre dei cittadini vi trovano impiego e lavoro, specialmente quelli destinati a occupare una posizione direttiva nonchè un certo *stock* di " skilled labourers „, cosicchè per questo verso la lamentata diminuzione di offerta di lavoro viene largamente compensata.

---

(1) Dati i rapporti stretti che vi sono tra le banche e le imprese industriali, simili transazioni sulla base del *do ut des* non sono più una rarità.

V'è poi un altro fenomeno importante: lo Stato esportatore di capitali — quando questa esportazione raggiunga proporzioni notevoli — viene a trovarsi di fronte al paese importatore in una condizione di superiorità politica, può influire non poco sulla fissazione delle aliquote quando si viene alla negoziazione di un trattato di commercio: non parliamo dell'influenza nei rapporti della politica estera. Citiamo un esempio. In occasione delle trattative per la conclusione del trattato di commercio fra Austria-Ungheria e la Serbia, nel 1906, si diceva con insistenza che la Serbia si sarebbe rifiutata di secondare la richiesta dell'Austria-Ungheria di voler esser trattata, relativamente alle forniture militari (cannoni, fucili), alla pari degli altri Stati; infatti la Serbia si era impegnata ad accordare una determinata quantità di forniture alla Francia, se voleva aver probabilità di contrarre con questo Stato nuovi prestiti. Simili casi del resto sono frequentissimi. Quando uno Stato chieda ad un altro degli aiuti finanziari, lo Stato sovventore comincia col porre all'altro delle condizioni di carattere economico generale prima di trattare l'affare: p. es. la condizione di esser prescelto nella concessione delle forniture pei lavori pubblici, di aver la concessione di impiantarvi una banca, una stazione carbonifera, un emporio commerciale, ecc.

Che questi fenomeni secondari che accompagnano il commercio internazionale dei capitali sieno atti a far nascere e a render più acuti i conflitti d'interessi, è troppo chiaro. Infatti nel caso sopra cennato ne è venuta la guerra doganale fra l'Austria-Ungheria e la Serbia.

L'impianto di imprese industriali e commerciali all'estero è interessante, quanto al movimento economico internazionale e alla sua politica, anche sotto altri aspetti. Si tratti, p. e., di colpire con un dazio il prodotto di un'industria che abbia all'interno e all'estero stabilimenti proprî, i quali commercialmente e finanziariamente formano parte di un'unica impresa. Come si comporteranno gli interessati in questa industria, se il paese estero nel quale hanno cospicui interessi ha intenzione di aumentare il dazio sul loro prodotto? Il più delle volte prenderanno un atteggiamento ostile, poichè può darsi che tale aumento faccia sorgere delle imprese concorrenti. Ma quando questa eventualità può essere scartata, quando si tratta di una branca di produzione tale che difficilmente ammette degli " outsider ", l'aumento in questione può anche essere

indifferente perchè, tanto, la merce si venderà lo stesso. Anzi esso può essere talora utile, perchè è facile che dia luogo ad un rialzo del prezzo, il quale in tal caso andrebbe a formare un extra-profitto, giacchè si tratta di un'industria in condizioni di monopolio o quasi.

Non occorre osservare che in tali condizioni un dazio non ha una reale funzione protettiva, ma che piuttosto opera un protezionismo all'inverso. Tuttavia accade che gli interessati, quando sanno far valere il loro punto di vista ricorrendo a mezzi subdoli compilando delle statistiche secondo i loro scopi e mettendo innanzi dei ragionamenti capziosi, riescono talvolta a suscitare nell'opinione pubblica una corrente favorevole, sicchè anche le persone responsabili, a cui è affidata la tutela degli interessi dello Stato, si lasciano trarre in inganno e senza accorgersi difendono degli interessi che dovrebbero invece combattere.

Da quanto abbiamo detto appare evidente che fra il commercio internazionale dei capitali e gli altri rapporti economici che intercedono tra due paesi vi è una stretta relazione, la quale ha delle ripercussioni notevolissime.

§ 7. — Il traffico internazionale di merci e la sua politica.

A casi di conflitto più frequenti e più gravi ha dato luogo il commercio di cose più che non il movimento di persone. Essi derivano sopratutto dal traffico di merci. Già in epoca antica, anche quando da un paese all'altro venivano trasportate merci in piccola quantità e raramente, si cercavano i mezzi più adatti per tener lontani da un paese i forestieri, che agli indigeni erano, economicamente parlando, molesti. Oltre che al divieto d'importazione, al quale si sfuggiva col contrabbando, si ricorreva agli alti dazi.

Già dicemmo quale concezione politico-economica avevan per base tali provvedimenti e ne parleremo ancora a proposito del mercantilismo. Anche l'importazione di merci trasportate su navi straniere da commercianti stranieri era considerato come qualche cosa di lesivo degli interessi nazionali e per ciò era proibito o fortemente ostacolato. La rigida politica d'isolamento non poteva però resistere di fronte all'allargarsi continuo del traffico internazionale; un paese dopo l'altro si allontanò da quella per adottare sempli-

cemente il sistema protezionista, finchè si arrivò a sostituirlo qua e là con il libero scambio. Questo fu applicato fin ora soltanto dall'Inghilterra e dalla Danimarca, mentre gli altri paesi si attengono ancora al protezionismo; tuttavia già da parecchio tempo essi sentirono la necessità di modificare periodicamente le alte tariffe autonome per mezzo dei trattati di commercio; così si vennero sostituendo a queste le tariffe convenzionali.

La politica doganale, in quanto tende all'imposizione di dazi protettivi, rappresenta un caso di conflitto d'interessi, il quale può essere attenuato, o anche eliminato per mezzo dei trattati di commercio. Questi segnano dunque un indirizzo, una tendenza alla comunanza d'interessi la quale fa capolino anche nel traffico internazionale di merci. Il regime del conflitto d'interessi politico-doganale non è, evidentemente, che una delle fasi evolutive per cui passa il commercio internazionale; esso dipende dalle differenze che presenta la potenzialità economica dei diversi paesi, ed è destinato a scomparire quando queste si saranno pressochè eliminate.

Il protezionismo doganale segna a sua volta due fasi evolutive secondarie: ad epoche in cui il protezionismo raggiunge il culmine seguono altre con tendenza al libero scambio; specialmente allorquando entra a partecipare al traffico mondiale una unità economica di importanza rilevante, avviene che gran parte delle altre unità economiche temono per i loro interessi e intensificano le loro misure doganali. Ma a poco a poco si vede che ogni mossa provoca la sua reazione, che gli Stati contro cui è diretto un aumento dei dazî ricorrono alla loro volta ad analoghi provvedimenti. Così varî paesi vengono a trattative per mettersi con vantaggio reciproco d'accordo sulle misure doganali da adottare e addivengono fra di loro a dei trattati di commercio.

Il rapido sviluppo degli Stati civili e la concorrenza sempre più intensa sul mercato mondiale reclamano imperiosamente la diminuzione del costo di produzione e del trasporto delle merci; ciò non di meno i dazî sono mantenuti, e di quando in quando aumentati — strana contraddizione che soltanto la concezione evoluzionistica può spiegare. Non è un fatto strano e contradittorio che al principio del secolo XX si siano fatti da un lato degli straordinari progressi per quanto riguarda la rapidità e la diminuzione di costo delle comunicazioni e dei trasporti, mentre dall'altra con l'intensificazione dei dazî, si cerca di arrestare e di paralizzare questi progressi? Quanti

milioni non si spesero per costruire dei *tunnels* attraverso le Alpi, allo scopo di rendere più veloce e più a buon mercato il traffico fra la Svizzera, l'Italia, la Germania e l'Austria-Ungheria! D'altro canto su questo traffico si fanno gravare milioni e milioni sotto forma di dazî. Il trasporto di una tonnellata di grano da Chicago a Liverpool diminuì negli ultimi anni da 60 a 20 scellini, e così fu data all'Europa occidentale e centrale la possibilità di importare più a buon mercato cereali d'oltremare. Tuttavia in parecchi paesi, i quali come la Germania, l'Austria (senza Ungheria), la Svizzera, l'Italia, sono costretti a ricorrere permanentemente all'importazione di grano, il benefico effetto del diminuito costo dei trasporti ben poco si fece sentire, poichè fu elevato in misura corrispondente il dazio sui cereali.

CAPITOLO VI.

Politica doganale.

A) Premesse sulla politica doganale.

§ 1. — Cenni generali.

L'importanza che ha la politica doganale nei rapporti fra Stato e Stato richiede una trattazione per quanto è possibile esauriente anche in un libro che, come il nostro, studia il movimento economico internazionale e la sua politica da un punto di vista generale e sintetico. Perciò dedichiamo questo capitolo all'esposizione sommaria della dottrina dei dazi e dei loro effetti (1).

---

(1) Nella letteratura che si occupa di argomenti attinenti alla politica economica internazionale, si tratta spesso dei mezzi con i quali gli Stati cercano di dare incremento alla loro esportazione. Ma essi consistono in provvedimenti di carattere, nella maggior parte dei casi, autonomo e non contrattuale, e non devono quindi venir confusi con quei provvedimenti che si fondano direttamente su d'un conflitto d'interessi come, p. e., i dazî e i premi, la cui importanza politica è ben diversa. Tutti gli Stati interessati al commercio estero hanno già da tempo cercato di sviluppare la loro esportazione con aiuti materiali e mettendo in opera la loro influenza morale e politica. Non rientra nel piano di questo libro la politica dell'esportazione, tanto più che altri autori (J. Grunzel, op. cit., p. 587 e segg.; A. Schmid, *L'incremento del commercio estero*, nello " Annuario „ del 1903-04 e del 1904-05 dell'Accademia d'esportazione dell'i. r. Museo Commerciale di Vienna) ne hanno trattato con grande competenza. Notiamo soltanto che un'azione sistematica e continuata in favore dell'esportazione nazionale è degna della massima approvazione e può dare ottimi risultati. Naturalmente i mezzi saranno diversi a seconda delle circostanze, come diversi ne saranno anche gli effetti. L'istituzione

Dobbiamo anzitutto porre esattamente e chiaramente il problema e poi intenderci bene sul significato e sulla portata della terminologia che si presta a non poche confusioni.

Come già accennammo, vi sono molti che sotto la parola liberismo, in opposizione al protezionismo, intendono l'importazione totalmente esente da dazî. Questo era anche il significato originario e genuino della parola, ma nel corso della storia il contrapposto fra le due tendenze ha assunto un atteggiamento diverso e quindi i termini corrispondenti hanno mutato un po' di significato. Il liberismo assoluto, cioè l'esenzione delle importazioni da qualsiasi dazio, è ancora un ideale, se si fanno poche eccezioni (Inghilterra, Stato del Congo, in parte la Danimarca, l'Olanda, il Belgio). La maggior parte degli Stati fin dal principio del secolo XIX, cioè nell'epoca in cui il problema del sistema politico-doganale cominciò ad assumere grande importanza, hanno continuamente introdotto dei dazî, benchè fosse forte la tendenza alla progressiva diminuzione delle aliquote di tariffa. È perciò che volendo restare sul terreno dei fatti positivi, si può per ora discutere sulla questione non *se*, ma *in quale misura* i dazi abbiano essere introdotti, e se le modificazioni periodiche (tendenti all'aumento) alle tariffe doganali siano giustificate e corrispondano allo scopo.

Per queste considerazioni dunque quando parliamo di " liberismo „ intendiamo significare il mantenimento, senza aumenti, della tariffa doganale esistente o la diminuzione dell'aliquota di singole voci, in contrapposizione a quel protezionismo che vuole ad ogni costo aumenti di tariffa o si oppone a quelle diminuzioni maggiormente reclamate dai liberisti.

Vogliamo anche determinare più chiaramente alcune idee molto comuni, ma errate.

È da notare che molti scrittori e persone che si occupano di politica sostengono il liberismo non per convinzione formatasi in

---

di Musei Commerciali o di Camere di Commercio per l'estero non sarà molto indicata, p. es., per la Germania, la quale dispone già di un eccellente servizio di informazioni commerciali sull'estero, e può contare sulla cooperazione di numerosi commercianti attivissimi e volonterosi residenti all'estero. In generale poi osserviamo che i mezzi diretti a favorire l'esportazione sono utili a condizione che gli interessati sappiano metterli a profitto con corrispondenti iniziative.

base a motivi economici ma, spesso inconsciamente, per ragioni politiche generali. Così la parola " liberismo ", che per la sua etimologia richiama il ricordo alla libertà politica ed economica, esercita su molti una certa forza d'attrazione. Anche all'osservatore neutrale la politica liberista appare più simpatica che non la politica del protezionismo ad oltranza, il quale fa l'impressione di una tendenza che mira a favorire egoisticamente interessi o particolaristi di classe. Una tale concezione ha in suo favore questo: che la libertà è più adatta a sviluppare l'attività economica che non le limitazioni e gli inceppamenti, e che la libertà nel commercio e nell'industria meglio risponde all'interesse economico *generale*.

Un altro punto, al quale pure abbiamo accennato e che merita tutta la nostra attenzione, riguarda le conclusioni intempestive che si traggono dall'analogia che vi è fra un paese e l'altro in materia di politica doganale. Eguali misure doganali non hanno in paesi diversi eguali effetti. Sarebbe errato attendersi nel paese A gli effetti favorevoli che un nuovo dazio ha avuto nel paese B; lo stesso dicasi delle conseguenze che ha avuto in uno Stato il ribasso di un dazio o l'apertura delle frontiere. Prima di venire a simili conclusioni che, se accettate, potrebbero portare all'economia di un paese danni gravissimi per un lungo periodo di tempo, occorre studiare le condizioni economiche generali del paese nel loro complesso, e così pure quelle dell'industria per la quale si vuole introdurre o abolire, alzare o ribassare il dazio. Può accadere benissimo, p. e., che in un paese in cui la produzione o qualche determinato ramo di essa è ancora agli inizi, il dazio non abbia lo effetto sperato di dare incremento, di sviluppare la produzione nazionale, ma che piuttosto serva a perpetuare sistemi di produzione primitivi, p. e., nell'agricoltura, nell'allevamento del bestiame o in certe industrie, e a rincarare o a render difficile lo scambio, oppure a giovare soltanto a certe categorie di produttori senza alcuna utilità per la generalità della popolazione.

Si citano spesso accomunati gli Stati Uniti d'America e la Russia (1), come paesi ove gli alti dazi protezionisti hanno avuto buoni effetti. Ma un esame più attento dimostra che vi sono delle grandi differenze: in ambedue i casi si ha, è vero, un vasto campo

(1) Vedi W. v. Kardorff, pp. 36 e 37.

di smercio, poichè l'Unione nord-americana aveva nel 1905 90,35 milioni di abitanti e la Russia 119,115; la densità per chilometro quadrato era rispettivamente di 9,13 e di 22,1. Ma il commercio estero, che è il miglior indice dello sviluppo economico nazionale, ammontò nel 1904 nell'Unione a 10.338,9 milioni di marchi, in Russia solo a 3223,5 marchi con una media per abitante di 115 contro 28 marchi! Dunque, relativamente al commercio estero, un americano equivale a quattro russi. Qui appare evidente la differenza fra le condizioni di produzione dei due paesi. Persino nel Canadà, che geograficamente, dal lato climatologico e per la sua produzione s'avvicina assai più alla Russia che non agli Stati Uniti, ebbe nello stesso anno (1905), benchè contasse solo un abitante per ogni due chilometri quadrati, 1900 milioni di marchi di commercio estero, ossia 340 marchi per abitante. Se poi si osserva quali merci vengono esportate e importate dagli Stati Uniti e dalla Russia apparirà chiaro che lo sviluppo del traffico internazionale e della potenzialità economica di un paese (in relazione al suo commercio estero), si deve ricondurre non tanto agli effetti dei dazî quanto alla natura dei suoi abitanti e della sua produzione.

Quanto all'importanza che si dà alla efficacia dei dazî, abbiamo già detto che accanto ai dazî deve agire una serie di altre circostanze favorevoli alla produzione, affinchè quelli producano gli effetti desiderati, mentre la loro efficacia non può essere che nulla o evanescente, quando la produzione non si trovi nelle condizioni volute. Il dazio non può dunque essere una panacea come lo fa credere certa politica fautrice ad ogni costo della produzione. Quali altre circostanze debbano concorrere, ricordiamolo brevemente: la situazione politica e territoriale, il grado di cultura generale e tecnica degli abitanti, l'intuito economico, certe attitudini ereditate o tradizionali, intensità e direzione della domanda, ecc. (1).

Uno degli scrittori citati, il v. d. Borght, fa un'affermazione che non ci sembra molto fondata; egli cioè fa differenza, quanto alla efficacia dei dazî, a seconda che si tratti di paesi grandi o piccoli. I paesi grandi, secondo lui, avendo un clima vario e svariate branche di produzione, possono introdurre dei dazî senza che gli

(1) V. d. Borght, op. cit., p. 439 e segg.

interessi economici nazionali, considerati nel loro complesso, ne risentano grande danno. In ciò vi è certamente una parte di vero, giacchè gli Stati aventi un vasto territorio o, come dice Liszt, " bene arrotondati ", possono più facilmente resistere ad una eventuale guerra di tariffe che non gli Stati piccoli, e d'altra parte le conseguenze dannose dei dazî, specialmente l'aumento dei prezzi, sono sopportate da una grande massa di consumatori. Ma noi osserviamo che precisamente i piccoli paesi sono particolarmente oggetto di concorrenza da parte dei paesi grandi e che perciò possono ricorrere ai dazî con maggiore probabilità che l'effetto ne sia quello desiderato; inoltre gli svantaggi dei dazî si fanno sentire maggiormente nei paesi grandi allorchè i produttori dell'articolo protetto si coalizzano. L'esempio dell'Unione nord-americana citato dal v. d. Borght è piuttosto una prova in favore di quest'ultima tesi: basti pensare alla potenza dei suoi *trusts*.

Vi sono molti che delle conseguenze dei dazî hanno un concetto unilaterale, dal quale è bene guardarsi; costoro credono che la imposizione o l'aumento di un dazio porti quasi automaticamente lo sviluppo del ramo di produzione protetto. Di questa opinione è, p. e., il von Kardorff (l. c.), il quale dice che l'industria americana del ferro e dell'acciaio, come pure quella del cotone, hanno avuto un impulso potente e nel corso di pochi anni sono assunte ad un alto sviluppo grazie ai dazî protettori!

Un simile modo di vedere superficiale è tanto più pericoloso e perturbatore in quanto che trascina a generalizzare il fenomeno: dato che i dazî hanno avuto un'influenza così benefica sullo sviluppo di quelle industrie in America, si è tratti a supporre che lo stesso fenomeno si verificherà anche altrove e per altre industrie, il che è completamente errato. Infatti se, p. e., in Germania dal 1879 in poi, dopochè ebbe luogo una radicale riforma del regime doganale in senso protezionista, l'industria ha preso un così enorme sviluppo, ciò non avvenne soltanto grazie ai dazî (sopratutto non al dazio sul ferro), ma in seguito al concorso di molte altre condizioni favorevoli che operarono con maggiore efficacia che i non semplici provvedimenti negativi di chiusura delle frontiere.

L'errore qui lamentato di una concezione schematica e unilaterale del problema politico-doganale lo troviamo anche nel libro di R. Martins sull'industria del ferro. Vi si afferma colla massima

serietà che l'Inghilterra, se avesse introdotto il dazio sul ferro, già da lungo tempo non avrebbe bisogno di ricorrere all'importazione per questo articolo, anzi potrebbe probabilmente esportare ferro vendendolo a prezzo bassissimo — ammesso, ben inteso, che i paesi continentali non avessero protetto con dazî l'industria del ferro. Secondo i calcoli del Martins, l'Inghilterra a quest'ora produrrebbe annualmente, invece che 8-9, ben circa 37 tonnellate di ferro greggio. Quale magica virtù questa del dazio sul ferro! Ma forse che l'Inghilterra sarebbe stata nella possibilità materiale di produrre una sì grande quantità di ferro? A meno che i dazî non abbiano anche la virtù di mutare le leggi naturali sui limiti della produzione.....

Le idee che certi gruppi di produttori si fanno a proposito di un dazio, ritenendo che esso porti loro danno oppure vantaggio, che migliori o peggiori le condizioni di una data industria, possono, considerate oggettivamente, essere sbagliate e anche persino portare, se attuate, danni non lievi all'universalità dei cittadini; ma esse rappresentano delle manifestazioni vere e proprie della politica economica, poichè le opinioni diverse e contradditorie mettono in chiaro quell'opposizione d'interessi tra i varî gruppi economici che è precisamente l'oggetto della politica commerciale pratica.

Portiamo un esempio. I rappresentanti degli agricoltori germanici *soggettivamente* e *relativamente* avevano ragione quando nel 1902 chiesero che nella nuova tariffa doganale fosse aumentato sensibilmente il dazio autonomo sul grano e che oltre a ciò venisse anche fissata l'aliquota minima da accordarsi nelle tariffe convenzionali. Così pure avevano soggettivamente e relativamente ragione gli avversari dell'aumento del dazio sul grano. Ma *oggettivamente* avevano torto e gli uni e gli altri, perchè nessuna delle due tendenze opposte poteva essere considerata come giusta rispetto agli interessi della generalità dei cittadini, benchè la controversia si sia risoluta più a favore degli agricoltori che dei loro avversari. Si confrontino però le aliquote di tariffa in che misura furono proposte e in qual misura approvate.

I rappresentanti degli agricoltori avevanodo mandato, p. e., che il dazio autonomo sul vino venisse elevato da 5 a 12 marchi, e che il dazio minimo convenzionale di 3,50 si fissasse a 6,50 marchi; invece il Parlamento fissò il primo dazio a marchi 7,50, il secondo a marchi 5,50; fece dunque una riduzione notevole. Si aggiunga che negli ultimi trattati di commercio l'aliquota minima fu accordata

alla Russia e all'Austria-Ungheria. Questo esempio serve a dimostrare quale valore intrinseco abbiano le richeste politico-doganali degli interessati e come occorra esaminar bene tutte le circostanze e tutti i dati di fatto prima di prenderle come base di un provvedimento doganale di carattere statale.

***

Ora vogliamo accennare ad una pericolosa tendenza che vi è di generalizzare, per dimostrare che in tema di politica doganale le richieste degli interessati non si devono valutare indistintamente alla stessa stregua, ma bensì in rapporto all'importanza e alla funzione che ha per l'economia nazionale il prodotto che ha da esser colpito da una misura daziaria. Una cosa è quando si tratta di dazî sui generi alimentari e un'altra quando si tratta di daziare prodotti industriali. Egualmente, il caso dei dazi sulle materie prime destinate ad usi industriali è diverso da quello dei dazî sui manufatti. Indipendentemente dalla considerazione, se nell'imposizione dei dazî sui generi alimentari importi più, rispetto alla generalità dei cittadini, che vengano favoriti gli interessi dei produttori o quelli dei consumatori, osserviamo qui che i primi fanno valere molto di più la loro influenza in materia di politica-doganale, perchè sono in numero relativamente piccolo e possono perciò organizzarsi assai più facilmente che non i consumatori; quindi dispongono di una forza politica molto maggiore.

Ed è questa che ha un valore massimo; infatti una questione politico-doganale non viene risolta in base a freddi ragionamenti, in base all'esame logico e spassionato degli argomenti pro e contra, ma dalla maggiore o minor forza politica e parlamentare dei partiti. Una delle cause per cui in molti Stati gran parte degli uomini politici al principio del secolo scorso erano favorevoli all'aumento dei dazî sui generi alimentari deriva dal fatto che i produttori seppero far valere le loro ragioni. Questi argomentavano press'a poco così: Ammesso che ogni abitante consumi annualmente 100 quintali di farina, che il suo prezzo aumenti per quintale di 3 lire in seguito al dazio, e che questo sia sopportato dall'interno, ogni abitante è colpito da questo dazio per 3 lire all'anno. I 1000 produttori di farina esistenti nel paese vendono in totale 10 milioni

di quintali di farina, cioè in media 10.000 quintali, chi più chi meno; un certo numero di piccoli produttori vendono ciascuno 5000 quintali, e i minori 500 quintali. Il guadagno medio che ha un produttore a causa del dazio è dunque di $3 \times 10.000 = 30.000$ lire, rispettivamente di $3 \times 5000 = 15.000$, e anche il produttore che vende solo 500 quintali ha a sua volta un guadagno di $3 \times 500 = 1500$ lire; al contrario ogni consumatore ha da sopportare un onere in più di sole 3 lire annue. Questo, si dice, è infinitamente meno sensibile dell'utile che ha il produttore.

Gli avversari ribattono che per una famiglia di 5 persone l'onere maggiore sale già a 15 lire, al quale si aggiungono molti altri, come l'aumento del prezzo della carne, del burro, del vino, ecc.; inoltre l'aumento del dazio spinge i produttori a coalizzarsi per sfruttare sino al limite estremo la loro posizione privilegiata.

In pratica però gli interessi dei produttori e quelli dei consumatori non si tengono sempre così nettamente distinti. Quando alla Camera austriaca venne in discussione il dazio sul ferro, il rappresentante del Governo lo sostenne osservando, fra l'altro, che i consumatori quasi non se ne sarebbero accorti, che, p. es., il prezzo di un temperino non avrebbe subìto alcun aumento. Ma non si trattava affatto invece, come sembrerebbe a prima vista, dei consumatori veri e propri, cioè di chi consuma un bene che per lui è di utilità diretta; il *punctum litis* consisteva invece nel fatto che i fabbricanti di articoli in ferro, che sono anche consumatori di ferro in quanto serve per la loro industria, si erano opposti a tale dazio non per salvaguardare i loro interessi quali consumatori diretti, ma perchè il dazio, facendo salire eccessivamente il prezzo del ferro e dell'acciaio, avrebbe facilitato l'importazione di oggetti di ferro e d'acciaio, fabbricati all'estero a miglior mercato, e diminuita la possibilità di esportare quelli prodotti all'interno in condizioni meno favorevoli e quindi più cari.

Bisogna sopratutto far distinzione se si tratti di aumentare il dazio di una merce che è già un bene di utilità diretta, che serve al consumo, o d'una merce che deve venire elaborata all'interno, o d'una che deve venir trasformata per diventare nuovo prodotto. In ciascuna di queste tre ipotesi il compratore nazionale, ammesso che il dazio sia sopportato dal paese che l'ha imposto, sarà colpito in misura diversa. Colui che importa materie prime o prodotti semi-fabbricati ne adopera in un anno delle quantità

molto maggiori di quello che un individuo consumi in sostanze alimentari. Supponiamo che tanto una data materia prima quanto una data sostanza alimentare abbiano finora avuto all'interno il prezzo di 20 lire al quintale, che si tratti di prodotti che devono essere importati, che il nuovo dazio o l'aumento di esso sia in ambedue i casi di 5 lire e a carico del paese importatore. Il fabbricante comperi in un anno 1000 quintali di materia prima, il consumatore 200 chilogrammi di generi di prima necessità. Il primo subirà un onere maggiore di $5 \times 1000 = 5000$ lire, il secondo di sole $5 \times 2 = 10$ lire.

Il confronto che abbiamo fatto non dà però un quadro completo del problema, poichè deve esser preso in considerazione un altro elemento fondamentale, cioè la percentuale dell'onere doganale che colpisce il reddito del soggetto economico. Supponiamo che un fabbricante abbia investito nella sua impresa 1.000.000 di lire e che ne ritragga un reddito netto del 5 %, cioè 50.000 lire. Essendo egli costretto a pagare la materia prima 5000 lire di più, ciò diminuisce il suo reddito netto del 10 %. Se al contrario il consumatore di generi alimentari ha un reddito di 1000 lire e deve spendere 10 lire in più, egli è colpito soltanto nella misura dell'1 %. Nel primo caso l'impresa può essere seriamente minacciata, perchè la sua resistenza alla concorrenza viene a diminuire, specialmente sui mercati esteri; al consumatore di generi alimentari invece potrà ben riuscir di peso l'onere di 10 lire, ma non gli sarà difficile trovare una compensazione in un aumento di salario. È vero però che anche al fabbricante è possibile di pareggiare il maggior onere perfezionando la tecnica e l'organizzazione della sua impresa.

***

Il protezionismo trova un ottimo punto d'appoggio nel fattore demografico. Paesi con popolazione stazionaria, come la Francia, non hanno dal regime protezionista una eguale utilità come i paesi con grande aumento di popolazione, come la Germania e gli Stati Uniti. Qui, cioè, il mercato interno si sviluppa continuamente e assorbe una maggior quantità della produzione nazionale; quindi il protezionismo può adempiere con maggior successo la sua fun-

zione di dar incremento alle industrie nazionali, giacchè la produ zione, grazie all'aumentato smercio, potrà a sua volta svilupparsi e specializzarsi sempre più; un mercato interno grande e capace è certamente una delle prime condizioni per lo sviluppo della pro duzione e anche dell'esportazione.

Alla fine di questi cenni introduttivi intorno al problema doga nale vogliamo insistere su di un'osservazione di natura metodolo gica alla quale abbiamo accennato più sopra. Quando si prende a discutere in questa materia, in particolare sugli effetti dei dazi non bisogna dimenticare che non si può quasi mai venire a delle conclusioni scientificamente esatte, poichè il procedimento di solito può essere unicamente empirico. Lo studioso ha a sua disposizione ottimi dati della statistica del commercio e della pro duzione, ma difetta invece di una buona statistica dei prezzi del consumo e del traffico. Le varie specie di bollettini sul corso dei valori e dei prezzi dei prodotti non bastano, perchè solo in rari casi contengono informazioni esatte, periodiche e compara bili, e perchè oltre i prezzi all'ingrosso non si notano quasi ma i prezzi al minuto. E sono questi ultimi che interessano sopra tutto, poichè è qui che l'effetto del dazio si manifesta nei rapporti del consumatore diretto. Perciò è possibile solo eccezionalmente di studiare su basi sicure l'effetto di un dazio sul prezzo della merce colpita e sui prezzi delle merci derivanti da questa, nonchè di ri levare se e in quale misura il dazio sia sopportato dall'esportatore o dall'importatore.

B) Effetti dei dazî.

§ 2. — Posizione del problema.

L'effetto che si spera di ottenere imponendo un dazio è, quando anche non lo si confessi apertamente, quello di aumentare in mi sura corrispondente il prezzo di vendita all'interno della merce colpita. Si cerca di giungere a tale risultato ostacolandone l'im portazione; l'offerta sul mercato nazionale diventa minore e quindi eguale restando la domanda, i prezzi all'interno salgono tanto da eguagliare press'a poco quelli dei prodotti esteri aumentati del l'importo del dazio.

Ora, può avvenire che tali effetti sieno paralizzati da altri, causati da forze che agiscono in senso contrario: in vista dell'aumento del prezzo di un dato articolo cresce il numero degli esercizi industriali destinati alla sua fabbricazione — quindi aumento di produzione, vale a dire aumento della domanda e discesa dei prezzi; la concorrenza dei produttori nazionali si fa più intensa e anche per questo verso i prezzi diminuiscono, qualora la maggioranza dei principali produttori di una data merce non riesca a coalizzarsi, a formare un sindacato, un cartello per regolare d'accordo le quantità da produrre o lo smercio o i prezzi e, se è possibile, la vendita all'estero della produzione in eccesso a prezzi più bassi. (Vedi §§ 23 e seguenti).

Questo circolo logico: senza il dazio, prezzo più basso; con il dazio, prezzo più alto; poi, in seguito al dazio aumento di produzione e maggiore offerta, quindi di nuovo prezzi più bassi — non è un argomento da far valere contro il protezionismo, come hanno fatto i classici sulla base d'un ragionamento analogo a quello della legge ferrea dei salari. Poichè prima che si giunga di nuovo al prezzo qual'era prima dell'imposizione del dazio — ammesso che ci si arrivi — deve passare un certo periodo di tempo di cui bisogna tener conto. Infatti nel frattempo possono svilupparsi all'interno dei rami cospicui di produzione e quindi il dazio in tal caso eserciterebbe con successo quella funzione che gli attribuiscono i protezionisti, di far sorgere nuove industrie.

Coll'imposizione di un nuovo dazio può andar parallelo un altro fenomeno, il quale si manifesta ancor prima che il dazio abbia avuto una qualsiasi influenza sull'industria nazionale. Può avvenire cioè un mutamento nella domanda, nel senso che i compratori, a causa dell'aumento del prezzo, acquistino la merce colpita in minor quantità o che la acquistino di qualità inferiore, oppure che ricorrano a dei surrogati più a buon mercato. In seguito ad aumenti di dazio non molto sensibili ben raramente si ha una diminuzione notevole nello smercio e nel consumo; invece dazî elevati provocano, specialmente nei primi tempi, il contrabbando, assottigliano il consumo o gli fanno prendere altre direzioni, e fanno più viva la tendenza naturale di controbilanciare con un aumento di reddito le crescenti spese; quindi domanda d'aumenti di salario, quindi indennità agli impiegati per far fronte al rincaro, ecc.

§ 3. — Se il dazio sia sopportato dall'interno o dall'estero (1).

Che il dazio vien sopportato dal paese che l'ha introdotto, significa: i compratori nazionali della merce soggetta a dazio devono pagare per essa — non importa se sia prodotto nazionale o importato — un prezzo d'acquisto che è di tanto più alto di quanto importa, press'a poco, il nuovo dazio; ne viene che il venditore estero può mantenere invariato per la merce esportata il prezzo di prima.

Che il dazio vien sopportato dall'estero vuol dire: se gli esportatori vogliono continuare ad esportare in un paese una data merce sulla quale è stato imposto un dazio, sono costretti ad abbassarne il prezzo di vendita di un importo equivalente press'a poco all'ammontare del nuovo dazio; in questo caso è l'importatore che mantiene invariato il prezzo di acquisto.

Un terzo caso è quello della ripartizione dell'onere daziario fra il paese esportatore e quello importatore; l'uno e l'altro devono sopportarne una parte. Allora bisogna ricercare in che misura avvenga questa ripartizione.

Quando abbia luogo l'uno o l'altro di questi tre casi non si può stabilirlo *a priori*; ma in generale valgono i principî seguenti:

1. Quanto più elevato è un dazio, tanto maggiore è — *ceteris paribus* — la probabilità che esso venga sopportato dall'interno, almeno per buona parte, perchè se i paesi esportatori non trovano su di un mercato un sufficiente margine di profitto, vi rinunciano.

2. Se la merce daziata è un articolo di consumo necessario che deve essere importato in quantità molto considerevoli da parecchi Stati, e se il paese importatore non può facilmente trovare da coprire il suo fabbisogno ricorrendo ad altri mercati o aumentando la propria produzione, allora il dazio, a parità di altre condizioni, dovrà essere sopportato dall'interno.

3. Se, al contrario, la merce non è un articolo di consumo necessario, e se lo Stato che ha introdotto il dazio o l'ha aumentato rappresenta uno sbocco importante che assorbe tutta o gran

---

(1) Vedi la esauriente trattazione di quest'argomento nell' " Handwörterbuch für Staatswissenschaften „ (2 Aufl., III Bd., p. 334), di Wilhelm Lexis.

parte dell'esportazione di quel dato articolo, e nell'ipotesi che i paesi interessati non possano eventualmente procurarsi con facilità altri mercati ove riversare la loro produzione, in tal caso — sempre *ceteris paribus* — il dazio sarà sopportato dall'estero.

4. Quanto alla possibilità di trovare all'esportazione nuovi sbocchi, nuovi mercati supplementari, occorre considerare se, nel caso concreto, si tratti di un articolo specializzato oppure di una merce che vien prodotta a grandi masse e che si incontra su tutti i mercati; nella prima ipotesi è meno facile trovare un nuovo campo di smercio che nella seconda.

Quando un dazio va a carico dell'estero, non è dimostrato con ciò, come si suol ritenere, che esso abbia raggiunto il suo scopo, dal punto di vista politico-economico; infatti può avvenire che la produzione estera, sospinta dalle difficoltà derivanti dall'imposizione del dazio, trovi modo di migliorare e di perfezionare in breve tempo la tecnica industriale, o che promuova la riunione dei piccoli esercizi che lavorano singolarmente con scarso profitto, ecc., al fine di diminuire il costo di produzione e di poter trovare un conveniente profitto malgrado la diminuzione del prezzo d'offerta. Nel paese d'importazione invece accade il contrario: l'industria nazionale trova nel dazio protettore un sostegno artificiale che la mantiene allo *statu quo*, poichè viene a cessare ogni impulso al progresso; frattanto l'industria estera si è sviluppata sotto l'aculeo del bisogno, si è perfezionata, e riesce, malgrado l'incidenza del dazio, a far di nuovo concorrenza all' industria nazionale, mentre questa, che è rimasta stazionaria, invoca nuove misure protettive. In questo caso, il dazio protettivo avrebbe avuto l'effetto opposto a quello voluto, di favorire l'industria nazionale.

§ 4. — I grandi mercati interni.

È interessante considerare in qual modo l'elemento territoriale agisca sugli interessi politico-doganali e sul loro atteggiamento. V'è una tendenza la quale propugna la formazione di territori, di zone doganali sempre più ampie, per costituire un mercato interno quanto più possibile ampio e capace di assorbire la produzione. Sicchè questa avrebbe il suo sbocco naturale entro il territorio delimitato dalla zona doganale racchiudente più paesi. Così si

formerebbe un grande mercato *interno*, costituito dall'unione di più zone doganali in una sola.

Anticamente v'erano innumerevoli piccole zone colpite da dazî interni; le singole città avevano ciascuna un proprio territorio daziario, e poi v'erano i pedaggi, le tasse per il passaggio di fiumi e di acque. Siccome ogni vassallo aveva un proprio diritto di imporre dazî entro il territorio di sua competenza, sorsero i dazî interni (dazî provinciali, dazî comunali, ecc.), i quali continuarono a sussistere finchè il traffico aumentò a tal punto da imporsi agli interessi particolaristi tradizionali. L'allargamento del territorio doganale andò parallelo con l'ampliamento del territorio come unità politica, cioè della potenza territoriale. Ma bisogna discendere fino al 1791 per vedere aboliti in Francia i dazî interni; in Austria si cominciò già nel 1775 ma si finì nel 1851; i paesi tedeschi che più tardi formarono l'impero germanico, cioè prima che essi costituissero un'unità politica, formarono nel 1834 l'Unione doganale tedesca (*deutscher Zollverein*), collo scopo di riunire i paesi aderenti in un'unica zona doganale. Nè tardò a manifestarsi anche in territori politicamente indipendenti la tendenza ad unirsi ad altri per formare una sola zona doganale e per svolgere una politica doganale con sistema unitario. Così l'Austria cercò per lungo tempo di entrare a far parte dell'Unione doganale tedesca; poi nel periodo che va dal 1867 al 1897 si unì con l'Ungheria stipulando con essa un'alleanza commerciale e doganale. Posteriormente si fecero dei progetti di unione doganale fra l'Impero germanico e l'Olanda, fra l'Olanda e il Belgio, fra i paesi scandinavi. Un progetto gigantesco è quello di J. Chamberlain di formare un'Unione doganale britannica sul tipo di quella tedesca.

Qui si nota un processo d'integrazione con un processo parallelo di differenziazione. Territorii che una volta formavano un'unica zona doganale si suddividono in parecchie zone separate e indipendenti, fenomeno che di solito coincide con l'acquisto dell'indipendenza politica da parte di questi territorii. Dall'impero Ottomano, p. es., si staccarono l'uno dopo l'altro la Grecia, la Rumenia, la Serbia, la Bulgaria, la Bosnia-Erzegovina, e chissà quando questo processo di lenta dissoluzione avrà fine. L'unione doganale austro-ungarica fin dal 1897 non si è potuta rinnovare, soltanto si decise di prorogare lo *statu quo*, basato sulla condizione della reciprocità, e non è escluso che i due Stati dopo il 1917, cioè

alla scadenza dei trattati di commercio conclusi con l'estero, l'Austria e l'Ungheria diventino due zone doganali indipendenti. Non è a credere però che in seguito alla unione doganale anche la politica economica interna, oltre quella estera, degli Stati aderenti sia svolta con criteri unitari sulla base d'interessi comuni. L'unica caratteristica di un' unione doganale consiste nel fare in comunione una politica doganale uniforme di fronte a terzi Stati, sopratutto nello stabilire un'unica tariffa doganale per gli Stati aderenti all'unione nei loro rapporti con l'estero. Ben altra è la questione, se e fino a qual punto gl'interessi di due Stati formanti l'Unione sieno identici anche nei loro rapporti economici reciproci. Vi può essere e vi può non essere comunione d'interessi; in quest'ultimo caso è benissimo possibile che due Stati, benchè doganalmente uniti, impongano dei dazî sui prodotti rispettivi. Il libero traffico fra due Stati dell' Unione potrebbe essere svantaggioso ad uno o ad ambedue, specialmente quando l'uno è ancora a tipo agrario e l'altro ha già raggiunto il tipo industriale.

Contro la tendenza che hanno certi Stati formanti un'Unione doganale a separarsi e ad agire ciascuno per proprio conto in maniera indipendente, quale è il caso dell'Austria e dell'Ungheria, si fa osservare che attualmente domina la tendenza opposta, quella che mira a formare delle unità doganali sempre più ampie e che agli Stati dell'Unione conviene meglio di godere dei benefizî che arreca alla loro produzione la disponibilità di un grande mercato interno piuttosto che di separarsi. Ma evidentemente qui si è di fronte a questa alternativa: o contrasto o comunione d'interessi. Poichè sta a vedere se uno degli Stati aderenti non abbia la maggiore e miglior produzione e domini quindi il mercato interno, o se i varî Stati vi partecipino in eguale misura. Quanto all'Austria e all'Ungheria, due Stati a condizioni economiche così disparate, l'idea che l'unione doganale sia necessaria, perchè così si completano a vicenda, non è altro che un portato della teoria classica, già da noi combattuta, che suppone come prestabilita la differenza fra la potenzialità economica dei vari paesi.

Taluni hanno sostenuto che una unione doganale fra due Stati in condizioni omogenee non è economicamente utile. Questa obiezione fu fatta, p. e., alla progettata unione doganale fra la Serbia e la Bulgaria, della quale si parlò nel 1905. Senza addentrarci nell'esame di altre considerazioni *pro* e *contra* di carattere

politico o politico-commerciale, osserveremo che l'argomento relativo all'omogeneità delle condizioni economiche dei due paesi non regge. È qui anzi che si applicherebbe precisamente il principio del grande mercato interno. La tendenza all'industrializzazione che si manifesta in Serbia e ancor più in Bulgaria, si sarebbe rafforzata; e quand'anche poi in seguito i due Stati avessero sviluppato ciascuno industrie diverse loro proprie, avrebbero potuto stabilire dei dazi reciproci *(Zwischenzölle)* (1); ma intanto, com'è probabile, tutte le loro industrie avrebbero goduto dei benefizî di un grande mercato interno, e questi due Stati avrebbero potuto sostenere la concorrenza dell'estero meglio che non lo facciano nelle condizioni attuali.

C) Argomenti in favore dei dazî.

§ 5. — Il protezionismo e le sue basi.

Partendo dagli accenni generali che abbiamo premesso, esamineremo ora gli argomenti che si fanno valere per sostenere la tesi protezionista.

Il concetto fondamentale politico-economico del protezionismo è questo: il prezzo all'interno della merce protetta dovrebbe salire di un ammontare corrispondente circa all'importo del dazio; l'offerta dell'estero sul mercato nazionale deve venire ostacolata e ristretta, l'offerta nazionale facilitata e aumentata. Come in ogni questione fiscale anche in tema di dazî si affaccia la domanda: chi ne deve sopportare l'onere? Può esso essere trasferito dai contribuenti apparenti o nominali su altri che ufficialmente non appariscono, ma che in definitiva sono effettivamente i colpiti? In particolare il dazio vien sopportato dai compratori all'interno o dai venditori esteri? (Vedi § 3).

Vi è una tendenza molto diffusa di considerare gravato, almeno in massima parte, dal peso del dazio il paese esportatore; trat-

(1) Di questi non possono profittare terzi Stati invocando la clausola della nazione più favorita; essa non si estende al caso di tariffe di favore concordate fra Stati facenti parte di una medesima Unione doganale. Vedi l'articolo VIII del Trattato di Berlino del 1878.

tatisti e uomini assai competenti di politica commerciale hanno ammesso ciò come fenomeno generale e come assioma indiscusso. Conseguenza ne sarebbe che bisogna ostacolare l'importazione in due modi: da un lato aumentando di prezzo la merce estera e facendone quindi diminuire la domanda, e dall'altro assottigliando il profitto degli esportatori esteri, i quali essendo costretti a ribassare il prezzo dei loro prodotti di un importo eguale circa all'ammontare del dazio avrebbero poca convenienza e scarso impulso ad esportare in tali condizioni.

Gli argomenti di carattere politico-economico con i quali si è cercato di difendere il protezionismo doganale si possono ridurre a tre.

Il dazio ebbe, ai suoi inizî, la funzione di " incoraggiare ", di dare incremento alla produzione nazionale; più tardi gli fu assegnato il còmpito di " compensare ", di " pareggiare " le differenze fra il costo (più alto) di produzione all'interno e il costo (più basso) a cui un medesimo articolo si produce all'estero; infine gli fu attribuita la funzione di " rafforzare ", di salvaguardare da eventuali pericoli quei rami della produzione nazionale i quali, benchè già da lungo esistano e abbiano raggiunto il punto di compensazione relativamente al costo di produzione di fronte all'estero, tuttavia possono essere minacciati dalla concorrenza di produzioni estere più recenti e più rigogliose. Riducendo queste funzioni a tre formule, possiamo dire che i dazî protezionisti hanno lo scopo di *incoraggiare*, di *pareggiare*, rispetto alle condizioni di produzione, e di *rafforzare* la produzione nazionale di fronte a quella estera (Vedi §§ segg.).

§ 6. — **Dazî d'incoraggiamento.**

(Dazî diretti a far sorgere industrie non ancora formatesi).

È questo l'argomento più antico e più comune a favore del protezionismo. Si tratta di diritti doganali che colpiscono l'importazione di articoli che si ritiene utile di produrre all'interno del paese; ciò però non essendo possibile senza una conveniente protezione contro la concorrenza estera, si impongono dei dazî perchè le rispettive industrie sieno in condizione di poter formarsi (*Dazî d'incoraggiamento*).

Già gli antichi scrittori mercantilisti sostennero la necessità dei dazî d'incoraggiamento e gli uomini di Stato dell'epoca (Colbert e altri) li adottarono; il principio su cui si basano è ai nostri giorni ancora operativo, e i nuovi paesi che tendono a trasformarsi in Stati a tipo industriale fanno sorgere le industrie incoraggiandole con dazî protettori. L'ultimo dei mercantilisti, di cui si possono considerare come continuatori i recenti sostenitori dei dazî d'incoraggiamento, specialmente Federico List, fu l'americano Alessandro Hamilton, il quale nel suo celebre " *Report on manufactures* „ (1791) espose le ragioni fondamentali che giustificano tali dazî. Una grande nazione come quella nord-americana, egli scriveva, non può accontentarsi di essere uno Stato a carattere agrario; essa deve svilupparsi anche industrialmente e in tempo più breve di quello che lo permetta il libero scambio: perciò è necessario introdurre premi d'incoraggiamento e dazî protettori affinchè la produzione possa vincere le prime difficoltà. Quando il paese possegga delle proprie industrie, tutta l'economia nazionale ne risentirà vantaggio e incremento, e sarà accresciuto anche il consumo interno di prodotti agricoli. Hamilton conosceva benissimo gli svantaggi e i pericoli del sistema protezionista, ma era convinto che la concorrenza all'interno avrebbe ben presto rimediato, paralizzandolo, al più grave danno derivante dal dazio, cioè l'aumento dei prezzi dei prodotti. Se però egli avesse preveduto il sorgere dei *trusts* (dei quali un americano moderno disse essere figli del dazio) avrebbe giudicato in maniera meno ottimistica gli effetti che hanno i dazî sul mercato interno.

Il più insigne seguace di Hamilton fu Federico List colla sua opera " Sistema nazionale di economia politica „ (1840) che fece epoca. Egli che per essere stato lungo tempo in America — forse fu persino uno scolaro di Hamilton — sentì fortemente l'influenza della corrente politico-economica colà predominante, ha il merito di aver saputo sollevare un efficace movimento contro la dottrina del libero scambio che andava prendendo sempre maggior piede, scuotendo lo spirito economico nazionale in Germania da prima e poi in altri paesi. Ben a ragione Gustavo Schmoller afferma che " la politica protezionista del secolo XIX si è ispirata in massima parte alle idee di List „.

List intitolò il capitolo 26° della sua opera così: " La dogana come fattore principale per far sorgere e proteggere la forza manifat-

turiera nazionale „ (1) ossia " Della legislazione doganale come mezzo per incoraggiare (allevare) le industrie „. Ecco come egli concepisce la politica diretta a incoraggiare, a far sorgere nuove industrie. " L'adozione di provvedimenti protezionisti è giustificata soltanto presso quelle nazioni che abbiano un vasto territorio e che per la loro numerosa popolazione, per le loro risorse naturali, per la loro progredita agricoltura, per l'alto grado di civilizzazione e di educazione politica, sono chiamate a gareggiare con le principali nazioni commerciali. In generale si deve ritenere che là ove un'industria con un protezionismo iniziale dal 40 al 60 per cento non può sorgere e che, in seguito, con una protezione dal 20 al 30 $^0/_0$ non può mantenersi, mancano le condizioni fondamentali allo sviluppo dell'industria manifatturiera. Le cause di un tale stato di cose si potranno eliminare più o meno difficilmente: fra quelle che possono essere rimosse con maggiore facilità vi è la mancanza di mezzi di trasporto, di conoscenze tecniche, di operai capaci, di spirito d'intraprendenza; fra quelle a cui si può riparare più difficilmente son da notare: la deficienza di attività, d'istruzione, di moralità, di senso giuridico nel popolo, la scarsezza di capitali, e specialmente la mancanza di libertà civile e di sicurezza giuridica, nonchè le difettose istituzioni statali. La scuola classica disconosce che, allo stato di libera concorrenza con nazioni manifatturiere assai sviluppate, una nazione meno progredita non può mai giungere ad una completa indipendenza economica benchè possegga tutti i requisiti necessari. Questa scuola sostiene che i provvedimenti di carattere protezionista metterebbero i fabbricanti nazionali in condizioni di monopolio e favorirebbero l'indolente acquiescenza allo *statu quo*; mentre, al contrario, è provato che la concorrenza interna è dappertutto impulso sufficiente al progresso industriale „.

List continua polemizzando con la scuola classica, specialmente con Adamo Smith, il quale, com'è noto, ammette l'imposizione di dazî soltanto come misura transitoria di rappresaglia, o come mezzo di difesa nazionale, oppure come mezzo per stabilire l'equilibrio in certi casi (p. es., qualora i prodotti stranieri siano colpiti da tasse in misura inferiore di quelli nazionali), e so-

(1) " *Die Douane als Hauptmittel zur Pflanzung und Beschützung der inneren Manufakturkraft* „.

stiene che i dazî d'incoraggiamento, quand'anche raggiungessero lo scopo di far sorgere un'industria, non porterebbero con ciò alcun aumento di ricchezza nazionale. List cita anche G. B. Say, il quale pur essendo della stessa opinione di Smith, tuttavia ammetteva i dazî d'incoraggiamento nel caso in cui " un ramo d'industria in pochi anni probabilmente sarebbe diventato così redditizio da non aver più bisogno d'essere aiutato da misure protezioniste ". List però giustamente obbietta che presso una nazione che per i suoi doni naturali e per la sua cultura è adatta a sviluppare delle forze manifatturiere, quasi ogni branca d'industria deve necessariamente diventare redditizia se è protetta energicamente e senza intermittenze, ed aggiunge che è ridicolo di fissare ad una nazione soltanto un termine di pochi anni entro i quali debba introdurre un nuovo ramo d'industria e renderlo capace di sostenere la concorrenza estera.

Da quanto abbiamo riferito appare chiaro che List non è un partigiano del protezionismo incondizionatamente; egli sostiene il dazio d'incoraggiamento di carattere industriale e non quello di carattere agricolo, e inoltre lo ammette soltanto allorchè esistano i presupposti necessari allo sviluppo industriale. Egli tuttavia erra in quanto crede, come i seguaci della scuola ch'egli combattè con tanto calore, che vi siano degli Stati in cui quelle condizioni necessarie non possano verificarsi mai o che ben difficilmente sia possibile eliminare le cause che le fanno mancare. È questa una supposizione che i fatti non giustificano, poichè il numero dei paesi, benchè piccoli e poco popolati, che passano con successo dallo stadio agrario a quello industriale, va crescendo sempre più. Mentre la scuola classica riteneva che i dazî non potessero in nessun modo far sorgere un'industria, List si limitò a negarne l'efficacia relativamente agli Stati mancanti dei requisiti necessari allo sviluppo industriale. Egli però, al pari di Hamilton, non previde che coll'andar del tempo la concorrenza interna a nulla avrebbe giovato per impedire quell'effetto dannoso dei dazî che è l'aumento dei prezzi; poichè non sapeva ancora che cosa fossero i cartelli, i sindacati, i *trusts*, i quali ben presto compresero quale arma il protezionismo dava ai produttori per influire sui prezzi, e per mezzo di accordi eliminarono la concorrenza interna; cosicchè l'aumento dei prezzi come conseguenza dei dazî si verificò su tutta la linea. Hamilton, List e altri amici onesti e convinti

lel dazio d'incoraggiamento non potevano ammettere che esso ›ortasse all'aumento dei prezzi, in quanto che essi raccomandavano li imporlo soltanto per quel periodo di tempo (e non oltre) ne-:essario a far sorgere, ad allevare l'industria, e certamente non ıvrebbero giustificato, dal punto di vista dell'economia nazionale, ,ale dazio nel momento in cui questo, dopo aver adempiuto alla ›ua funzione di aver fatto sorgere l'industria protetta e di averla nessa in grado di sostenere la concorrenza sul mercato interno ed ›stero, fosse diventato null'altro che un semplice mezzo per far ›ttenere degli extra-profitti o per aumentarli a favore di certi gruppi di produttori.

Ma in realtà accade che solo eccezionalmente i dazî, una volta introdotti, vengano ribassati o aboliti dopo che hanno conseguito il loro scopo. Simili casi sono delle grandi rarità nella storia politico-doganale, come è raro il caso che un regnante rinunci spontaneamente alla corona o che un fabbricante regali la sua impresa agli impiegati..... Al contrario, all'atto della revisione delle tariffe, il coro degli interessati protetti canta su tutti i toni che le aliquote in vigore sono troppo basse, che dànno una protezione troppo scarsa, che i produttori esteri concorrenti producono più a buon mercato, e che quindi le aliquote devono essere aumentate, se si vuole evitare la rovina di questo o di quel ramo di produzione.

Tale è stato il destino dei dazî d'incoraggiamento, di rimanere permanentemente anche dopo d'aver esaurito il loro còmpito. A ciò hanno contribuito anche delle ragioni fiscali. È noto che è sempre più difficile diminuire o abolire un'imposta esistente che non aumentarla o introdurne una nuova. Nella maggior parte degli Stati i dazî non sono più semplicemente dei provvedimenti protettivi come li intendeva List, ma sono diventati una fonte d'entrata assai cospicua per lo Stato. È per ciò che i finanzieri della politica appoggiano le tendenze protezioniste.

§ 7. — **Dazî di rafforzamento.**

(Dazî diretti a sostenere le industrie esistenti).

Recentemente si è cercato di approfondire il problema dei dazî d'incoraggiamento e di ricostruirne le basi da un punto di vista più generale, attribuendo loro anche la funzione di rendere forti

le industrie esistenti e di aiutarle così a sostenere la concorrenza estera.

Come esempio di un tale tentativo citeremo qualche passo tolto dalle pagine profonde che v. d. Borght (1) dedica all' argomento. Secondo lui, il nòcciolo del problema politico-doganale è questo: se il dazio sia in grado di mantenere operativa una forza produttiva indispensabile alla universalità dei cittadini, oppure di produrre un aumento duraturo della potenzialità produttiva dell'economia nazionale, tale che sia di vantaggio all'universalità dei cittadini e non soltanto a certe categorie di essi. Se il dazio non può conseguire tale scopo è una pazzia introdurlo; se lo può, il dazio è giustificato. V. d. Borght parla in seguito delle circostanze che possono impedire che il dazio abbia l'effetto desiderato, come: diminuzione del consumo interno e l'accumularsi delle merci invendute in seguito all'aumento dei prezzi, oppure una più energica penetrazione della merce straniera la quale, dati gli elevati prezzi all'interno, può ancora trovare il suo tornaconto, malgrado i dazî. In tutti questi casi vengono sacrificati inutilmente i consumatori, perchè il dazio non ha raggiunto lo scopo di intensificare, o anche soltanto di mantenere, la potenzialità delle forze produttive nazionali. L'aumento dei prezzi causato dal dazio può anche portare a ciò: che nuove forze e nuovi capitali accorrono al ramo di produzione protetta. Conseguenza ne è — come precedentemente abbiamo spiegato — l'intensificazione della concorrenza all'interno e un nuovo ribasso di prezzi. Prescindendo per un momento dal tener conto dell'influenza che hanno i cartelli nel mantenere alti i prezzi v. d. Borght continua: " Ma resta sempre per l'economia nazionale un utile duraturo; la produzione protetta ha acquistato una potenzialità maggiore, essa può provvedere meglio ai bisogni del mercato interno e far concorrenza con maggior successo sul mercato estero ".

Questa concezione più ampia del dazio d'incoraggiamento, la quale costituisce la tesi del dazio di rafforzamento, non risolve però completamente il problema, poichè ne solleva un altro non meno grave e non meno arduo: Che cosa si intende per generalità dei cittadini, per interesse generale, allorchè si parla di dazî? Il v. d. Borght non dà una risposta soddisfacente. Analizzando i due concetti, si nota

(1) Op. cit., p. 442.

anzitutto che l'interesse generale di un paese non è qualche cosa di unitario, di omogeneo, ma bensì una risultante di elementi varî, un compromesso; non è l'interesse di un partito o di un gruppo di produttori, ma la somma degli interessi particolari di tutti gli abitanti di un paese, cui una sana politica economica deve tendere a proteggere indistintamente nel modo più uniforme possibile. Ma siccome gli interessi particolari dei singoli gruppi economici spesso sono in contrasto, non si ha protezione dell'interesse generale (= somma di tutti gli interessi particolari), allorchè l'interesse di questo o di quel gruppo economico viene salvaguardato pienamente. Molte volte infatti avviene che si cerchi di tener conto in buona parte degli interessi di un gruppo che ha un'importanza saliente conciliandoli con quelli degli altri gruppi; insomma si fa in modo che nessun interesse particolare viene soddisfatto completamente, mentre di tutti si tien conto in parte. Ora, se il rafforzamento di un ramo di produzione per mezzo del dazio corrisponda agli interessi generali, non si può affermarlo o negarlo in tesi generale, bisogna vedere caso per caso. Si esaminerà se quella data produzione si trova in condizioni tali da dare affidamento che il dazio consegua lo scopo, se gli interessi di altri gruppi di produttori o di altri gruppi economici non siano per avventura più importanti, dal punto di vista dell'economia nazionale, che non l'interesse particolare del gruppo che si vuol proteggere. Ma generalmente, malgrado l'esame obbiettivo di tutte le ragioni di fatto pro e contro, la decisione si lascerà spesso influenzare dalle forze politiche in gioco.

Cosicchè noi crediamo che l'utilità e la giustificazione economica del dazio di rafforzamento non sia stata ancora dimostrata.

§ 8. — **Dazî di pareggiamento.**

DAZÎ DIRETTI A COMPENSARE IL MAGGIOR COSTO DI PRODUZIONE DELLE INDUSTRIE NAZIONALI DI FRONTE A QUELLE ESTERE.

In favore della conservazione o dell'aumento di dazî già esistenti si cita di preferenza la tesi seguente: L'estero produce e vende una merce a miglior mercato che non il paese *A*, e quindi *A* ne subisce la concorrenza sia sul mercato interno che su altri mercati; per pareggiare la differenza che v'è fra i costi di pro-

duzione sopportati da *A* e quelli (inferiori) a cui produce l'estero quella data merce, la si colpisce con un dazio d'importazione in modo che il suo prezzo di vendita all'interno di *A* sia eguale tanto per la merce estera che per quella nazionale.

Nella letteratura questo pareggiamento, o compensazione, ottenuto con mezzi politico-doganali fu giudicato con grande diversità di opinioni. Il problema è fondato su due incognite variabili: le condizioni di produzione all'interno e quelle all'estero. Infatti la scuola classica credeva di poter trarre la conseguenza che i dazî fossero ingiustificati e senza effetto appunto dal fatto che due paesi producono con costi diversi; i protezionisti al contrario dedussero dalle differenze dei costi di produzione la necessità dei dazî.

Si è soliti nelle discussioni politico-doganali prender per base calcoli ampî e dettagliati al fine di dimostrare la differenza dei costi di produzione di un dato articolo all'interno e all'estero. Già dicemmo (pag. 43) dell'errore metodologico che ne infirma spesse volte l'attendibilità. Ora accenniamo alla tesi sostenuta da Karl Wittgestein, uno dei più noti " promotors „ dell'industria siderurgica in Austria, in una conferenza " Liberismo e protezionismo „ (1). Egli ha costruito due formole algebriche che rappresentano rispettivamente il valore della produzione totale di un paese " ricco „ e di uno " povero „; da esse si deduce che il paese povero a causa della scarsezza del capitale (che quindi è più caro), a causa delle macchine meno perfezionate (che dànno quindi un rendimento minore), ecc., produce con costo maggiore, e che perciò, se vuole elevare e sviluppare la sua produzione, deve proteggerla con i dazî.

Più profondamente ha penetrato il problema del dazio di compensazione R. Schüller (2), il quale ha rivolto specialmente la sua attenzione al concetto di " superiorità „ della produzione di un paese di fronte a quella di un altro. Per comprendere l'idea di Schüller si tenga presente che in ogni paese dell'Europa occidentale e centrale vi sono fabbriche che producono uno stesso articolo industriale a costi e a condizioni eguali. Ma in ogni paese vi sono

(1) Conferenza tenuta il 22 novembre 1902 all'Associazione degli Architetti e Ingegneri austriaci; pubblicata nel " Bollettino dell'Associazione „ il 20 marzo 1903.

(2) *Schutzzoll und Freihandel.* Wien und Leipzig, 1905.

anche stabilimenti industriali che fabbricano il medesimo prodotto con costi maggiori o con costi minori, essendovi dappertutto degli industriali più o meno capaci, delle condizioni più o meno favorevoli. Ora, ciò che importa, quanto alla politica doganale, non è se la media generale dei costi della produzione totale o anche della produzione complessiva di un dato articolo sia più alta in un paese che non altrove, ma se le imprese industriali fabbricanti un dato prodotto con costi maggiori siano di molto più numerose in un paese che in un altro, e per quale ammontare le fabbriche con costi maggiori lavorino, in uno stesso paese, più caro delle fabbriche che hanno costi minori. Ossia, come dice Schüller: " La superiorità di un paese nella produzione di una merce consiste in ciò, che le condizioni favorevoli alla produzione di tale merce esistono e sono operative in misura maggiore che non le meno propizie, che le condizioni meno favorevoli non differiscono di molto da quelle più favorevoli e che la quantità dei fattori di produzione disponibili, relativamente a tale merce, è più grande che non in un altro paese ".

Questa analisi esatta del problema delle differenze dei costi ci apre la via per esaminare in qual misura una data importazione sia utile o svantaggiosa all'economia nazionale, e in qual diversa misura un dazio faccia sentire i suoi effetti sui produttori e sui consumatori di una merce.

Dall'argomentazione di Schüller appare chiaro che quando fra due paesi non vi sia differenza nei costi di produzione di un articolo, il colpirlo con un dazio è perfettamente inutile; non troviamo però una risposta alla domanda, con quali mezzi economici, quando una differenza vi sia, questa possa progressivamente venire pareggiata, e se tale pareggiamento o compensazione, che il traffico internazionale tende ad effettuare, venga dai dazî accelerato o, com'è da temere, ritardato. Poichè se il dazio equivale alla differenza fra i costi di produzione all'interno e quelli all'estero delle imprese che lavorano in condizioni favorevoli, allora quelle che producono con costi maggiori non godranno alcun beneficio, giacchè non è di fronte alle imprese estere che producono a condizioni eguali o peggiori ch'esse abbisognano di esser protette. Se poi il dazio si commisura alla differenza dei costi delle imprese che nei due paesi lavorano con costi maggiori, allora il dazio è troppo elevato e oltrepassa il punto di compensazione per le imprese che lavorano in condizioni più favorevoli.

Questa teoria dunque approfondisce ma non risolve il problema. Con quale criterio si potrebbe mai stabilire in ogni singolo caso quali sono i costi di produzione delle varie imprese che lavorano con costi diversi? E chi decide se quelle che producono a condizioni più favorevoli e che ordinariamente costituiscono la minoranza, non siano per avventura più importanti, rappresentando esse per l'economia nazionale la parte più sana,che non la maggioranza che produce con costi maggiori? E qual via seguire, allorchè si abbia a che fare con un'industria esercita in massima parte da piccoli imprenditori, piccoli esercenti, al cui mantenimento (che è lo scopo della politica delle classi medie) gli interessati chiamano pure in aiuto la politica doganale? Per giungere ad un risultato pratico si cercherà di trarre una risultante dei varî costi di produzione, la quale sarà diversa a seconda del giudizio politico che fa dei varî elementi chi è chiamato a pronunciarsi, poichè non è questo un problema d'aritmetica bensì di politica.

Ma del resto che la dottrina dello Schüller sia fallace l'ha dimostrato meglio di tutti E. von Philippovich che l'ha sottoposta ad una critica acutissima, la quale mette nella sua vera luce il problema. Egli osserva che Schüller ha trascurato il momento politico-statale, che è essenziale per qualsiasi politica commerciale. Questa è l'unione di tutte le forze economiche di una collettività, che tende a farsi valere come unità politica. Ed è ciò quel che importa; infatti la differenza, p. es., che passa tra Trieste e Bodenbach (sulla frontiera austriaca al confine tra l'Austria e la Sassonia), considerata dal punto di vista economico, è maggiore che non quella fra Bodenbach (in Austria) e Dresda (in Sassonia).

Dalla critica (1) dello scienziato viennese risulta dunque che la teoria di Schüller ed altre analoghe non dànno sufficiente rilievo alla differenziazione politica delle varie unità economiche, alla separazione netta e decisa proveniente dall'elemento politico-statale, da cui derivano alla lor volta le difficoltà e gli ostacoli alle intese internazionali. Queste affermazioni del Philippovich vengono a confermare quanto dicemmo a proposito del traffico fra le varie unità economiche nazionali. Tuttavia anch'egli non rileva l'impor-

(1) Vedi " Zeitschrift für Volkswirtschaft Sozialpolitik und Verwaltung ", XIV Bd., IV Heft. Wien, 1905.

tanza che appunto la progressiva differenziazione politica e l'evoluzione della politica commerciale autonoma dei varî Stati hanno avuto nella storia delle relazioni economiche internazionali, in quanto queste mostrano la tendenza a diminuire e ad attenuare le cause di dissidio e di conflitto favorendo invece l'unione, l'intesa, la comunione d'interessi.

Concludendo, diremo che la teoria delle differenze tra i costi di produzione, nè nella sua forma classica di teoria dei costi comparati, nè sotto la veste moderna che le hanno dato Bastable, Schüller e altri, non si può considerare come una spiegazione completa e decisiva del problema doganale; su di essa si cercò di fondare una volta il libero scambio ed ora la si dà come base al protezionismo; e sì l'uno che l'altro sono delle categorie storiche che vanno studiate e spiegate dal punto di vista evoluzionistico.

§ 9. — La tesi politico-finanziaria.

Oltre alle ragioni puramente politico-economiche si suole addurre a favore dei dazî anche argomenti che riguardano gli interessi della produzione solo indirettamente, è vero, ma che tuttavia sono di grande importanza politico-doganale.

Uno di questi argomenti, che è già stato accennato, si riferisce alla politica finanziaria. Lo Stato non può rinunciare alle entrate doganali, anzi ha bisogno di aumentarle di tempo in tempo; rinunciandovi, esso dovrebbe creare altre fonti di entrata, le quali probabilmente colpirebbero l'economia nazionale più fortemente e in modo meno uniforme che non i dazî, tanto più che questi vengono sopportati dall'estero, come è ragionevole attendersi nella maggior parte dei casi. Non mancano però gli scrittori (1) che già da lungo considerarono i dazî come la peggior forma (la qualificarono persino come immorale) di imposizione indiretta, dal momento che essi, come essi affermano, colpiscono nella maniera più ineguale e partigiana i soggetti economici di un paese, e possono, con una infinità di mezzi, essere elusi.

---

(1) Vedi A. Smith, op. cit. IV Book, II chapter; W. Smart, *The Return to Protection*. London, 1904.

Realmente sarebbe un problema ben grave per la maggior parte degli Stati quello di rinunciare entro un breve periodo di tempo al provento dei dazî, sia abolendoli sia ribassandoli tutti in misura notevole, anche quando non vi fosse alcun dubbio sulla illegittimità della loro asserita funzione protettiva. Il bilancio di molti Stati si basa in gran parte sulle entrate doganali, e fino a quando le pubbliche spese, specialmente quelle militari, crescono come han fatto sin qui, lo Stato non può rinunciare ad una fonte di entrata così cospicua e suscettibile di aumento qual'è quella delle dogane.

Non è così quando si tratti di un ribasso moderato di singoli dazî; non è detto che in tal caso ne debba conseguire un *deficit* finanziario. Un ribasso di dazio può aver per effetto una diminuzione nei prezzi all'interno e un'aumento d'importazione delle merci rispettive; quindi in definitiva il gettito delle entrate doganali resterebbe press'a poco eguale a quello di prima. Gli studiosi di politica finanziaria non sono però d'accordo su questo punto: se e in quali circostanze il ribasso di una imposta, specialmente di un dazio, sia accompagnato da una diminuzione nei prezzi; la differenza fra il dazio antico e quello ridotto può venire assorbita completamente dal commercio intermediario e il prezzo rimanere il medesimo, oppure il consumo interno non essere più suscettibile di alcun aumento, cosicchè il consumatore non ritrae alcun utile dalla riduzione di dazio, nè il paese è stimolato ad aumentare l'importazione. Una simile esperienza l'ha fatta la Francia quando ridusse il dazio sul caffè.

Comunque si giudichi il valore della tesi politico-finanziaria, essa rappresenta uno di quei baluardi del protezionismo che ben difficilmente si possono abbattere, almeno per ora.

§ 10. — **La tesi patriottica.**

Diciamo in fine qualche parola intorno alla così detta tesi patriottica.

Come bene e concisamente dice W. Smart, " le nazioni vogliono prima diventar indipendenti e poi ricche; esse non vogliono troppo dipendere economicamente da altre con le quali un giorno potrebbero venire ad una guerra „. Con tale argomentazione si vengono a

difendere i forti dazi sulle derrate alimentari (1), sul materiale da guerra, sulle macchine, ecc. Infatti, se c'è la possibilità che uno Stato il quale fa una grande importazione di generi alimentari, venga, in caso di guerra, a mancarne, bisogna seriamente pensare ad una eventuale via d'uscita. È però discutibile se l'aumento dei relativi dazî sia il mezzo più adatto a quello scopo.

Ma in ogni modo noi crediamo che non è ammissibile che la guerra all'epoca nostra possa affamare un paese, anche quando si trattasse di uno Stato in condizioni ben difficili, sotto questo aspetto, come l'Inghilterra.

Prima di por mano a dazî elevati facendone risentire alla gran massa della popolazione tutti gli svantaggi, occorre anche dimostrare che essi sono in grado di far aumentare in tempo relativamente breve la produzione di derrate alimentari all'interno, ecc., e di intensificarla a tal punto che essa copra, in condizioni normali, la domanda. Se ciò non è matematicamente certo, la tesi patriottica, per quanto bella e per quanto gli interessati si sforzino di metterla innanzi, non cesserà di essere null'altro che un argomento appariscente per far valere nel campo della politica doganale — come sì spesso avviene — gli interessi particolari di un gruppo economico a spese degli interessi generali del paese.

D) Dei dazi agrari (2).

§ 11. — I dazî agrari e i salari.

I due prodotti agrari principali, i cereali ed il bestiame, sono quasi dappertutto protetti con forti dazî. I sostenitori dei dazî

(1) Cfr. A. Wagner, *Agrar- und Industriestaat* (Stato agrario e Stato industriale), 2 ediz. Jena, 1902, pag. 22 e segg.

(2) È questo un argomento che ha suscitato larghe discussioni in Italia nel 1898 e nel 1909. In questi ultimi tempi se ne è parlato molto in rapporto al rincaro dei generi alimentari, specialmente in Germania e in Austria. Per la letteratura in materia, vedi le discussioni parlamentari e numerosi articoli pubblicati nelle epoche sopracitate dalle principali riviste economiche. Fra le pubblicazioni recenti notiamo: Lujo Brentano, *Die deutschen Getreidezölle* (I dazî agrari sui cereali in Germania). Stoccarda, 1910; Bruno Heinrich Roncador, *Wesen und Wirkung der Agrarzölle* (I dazî agrari e i loro effetti). Jena, 1911; Georg Hohmann, *Die deutschen Getreidezölle* (I dazî agrari in Germania). Berlino, 1911. [N. d. T.].

agrari affermano che, siccome la funzione di questi consiste nel mantenere alti i prezzi di tali prodotti o nell'impedirne il ribasso, ne consegue che gli agricoltori e i salariati agricoli realizzando maggiori guadagni destinano una maggior parte del loro reddito alla compera di prodotti industriali e così gli industriali e gli operai occupati nell'industria ne risentono alla loro volta vantaggio.

Ma qui sorge una domanda: se dal punto di vista dell'economia generale sia più utile di mantenere alti o aumentare i prezzi dei generi alimentari migliorando indirettamente anche le condizioni dell'industria, oppure di far sì che i prezzi dei prodotti alimentari sieno moderati o bassi.

L'alto prezzo di tali prodotti porta l'abbassamento dei salari reali e tutti gli stipendi fissi perdono realmente di valore. Ora, questa conseguenza può esser neutralizzata solo a poco a poco, con grande stento — e non così facilmente e automaticamente come credono molti teorici — mediante l'aumento progressivo dei salari nominali. Frattanto, prima che il pareggio fra i salari reali e i salari nominali avvenga, coloro che sono pagati a stipendio fisso devono ridurre la loro domanda di prodotti agricoli e quindi già per questa ragione quel vantaggio che i produttori di derrate agricole si aspettavano dall'aumento del dazio va in gran parte distrutto. Quindi resta a vedere, come dicemmo, se sia più utile agli interessi generali di favorire con misure doganali l'agricoltura o di evitare i danni che dai forti dazî agrari derivano alla popolazione non agricola.

La risoluzione di questo problema si è generalmente cercata partendo da presupposti e da considerazioni politiche più che fondandosi su ragioni economiche positive.

Per non lasciarci deviare e per restare su di un terreno scientifico e oggettivo fisseremo alcuni punti di partenza.

1. Quale parte della popolazione è in un dato momento più numerosa e in maggiore aumento, la popolazione agricola o quella non agricola?

2. Gli acquisti di qual parte della popolazione assorbono una più gran parte del reddito dell'intera nazione, quindi quale parte della popolazione trasforma maggior quantità di ricchezza, più la popolazione agricola o quella non agricola?

3. È lo Stato costretto normalmente a ricorrere all'importa-

zione di prodotti agricoli e in quantità rilevante o magari in continuo aumento?

4. Si può ragionevolmente prevedere che l'agricoltura nazionale potrà con l'aiuto dei dazî e per mezzo di miglioramenti tecnici, di una coltura più intensiva, dell'organizzazione economica (cooperazione), ecc., soddisfare in un tempo non troppo lontano i bisogni della popolazione in modo che la nazione possa rinunciare in massima parte all'importazione di prodotti agricoli?

5. L'agricoltura è in grado di sviluppare la sua produzione anche senza intensificare le misure protettive?

Osserviamo anzitutto che è possibile dare una risposta a queste e simili domande soltanto dopo aver esaminato e valutato tutti i possibili dati statistici e fatto uso degli altri mezzi d'induzione. Tuttavia è dubbio se tali mezzi sieno attualmente sufficienti per studiare completamente il problema in tutta la sua ampiezza e complessità.

Intorno agli effetti che hanno sui salari i dazî che colpiscono i generi alimentari si sono fatte varie ipotesi. L'antica teoria dei salari già formulata da Smith insegna che il prezzo del pane e i dazî, in quanto questi si ripercuotono sui prezzi, non hanno alcuna influenza effettiva sui salari: se il prezzo del pane è alto, esso ha per effetto un aumento corrispondente del salario nominale, se il prezzo ne è basso, anche il salario sarà basso; ma il salario reale resta sempre il medesimo (teoria dei paralleli).

Altri scienziati al contrario, particolarmente H. Dietzel, sostengono che alti prezzi o alti dazî, in quanto questi influiscano sui prezzi, portano ad una reale diminuzione del salario effettivo (teoria dei contrari).

Allo stato attuale della scienza economica la prima teoria è insostenibile. È assodato infatti che il salario reale non rimane sempre invariato, ed è anche dimostrato che il dazio sul grano e gli alti prezzi del pane possono bensì produrre un aumento dei salari nominali, ma che ciò, se pure avviene, non ha luogo mai nè immediatamente nè automaticamente.

Gli alti prezzi anzitutto, e fintantochè il salario nominale resta eguale, hanno per conseguenza una effettiva diminuzione del salario reale: con 20 lire di salario settimanale, p. e., un operaio può comperarsi meno pane, meno carne, meno legumi, ecc., o eguali quantità di qualità inferiore; oppure deve ricorrere ai surrogati, o al credito,

pagando prezzi ancor più alti. Certo che i lavoratori faranno di tutto per aumentare il loro salario nominale affinchè arrivi al salario reale di prima; ma ciò è di solito il risultato di una lotta, di una agitazione, di uno sciopero, il che è a sua volta un dispendio di forze e una distruzione o mancata produzione di ricchezza. Quelli che appartengono a professioni con reddito fisso, p. e. ufficiali, impiegati, ecc., devono agitarsi, presentar petizioni per ottenere l'aumento degli stipendi, un'indennità di residenza; ma queste agitazioni dànno un risultato pratico dopo tempo non breve. La conseguenza dell'aumento dei prezzi è dunque la necessità di elevare il compenso nominale del lavoro.

Questo aumento porta a sua volta per un certo tempo il rialzo dei costi di produzione tanto nell'industria, che nel commercio, che nell'agricoltura; si cerca di trasferire il maggior costo sui consumatori facendo pagar care le merci, e così rincarano i prodotti industriali: abiti, scarpe, luce, combustibile, abitazioni, ecc. Il livello dei prezzi a cui tendeva ad arrivare il salario nominale, ben presto vien sorpassato da nuovi aumenti nei prezzi, il salario reale di nuovo ribassa; è un movimento a spirale senza fine.

Tuttavia in ciò consiste appunto per buona parte il progresso sociale e intellettuale. Ma i mezzi che si devono porre in opera per attuare questo progresso sono pur troppo tristi, e solo con grande lentezza si vengono sostituendo ad essi dei mezzi pacifici per regolare in maniera più equa il prezzo del lavoro con l'accordo delle parti interessate.

§ 12. — **Prodotti agricoli e prodotti industriali.**

Adolfo Wagner sostiene che l'aumento dei dazî sui generi alimentari migliorando le condizioni dell'agricoltura e mettendo un freno allo spopolamento della campagna contribuisce ad allontanare i pericoli sociali dell'industrialismo. Invece accade precisamente il contrario.

Gli agricoltori e i loro rappresentanti difendono alla lor volta i dazî agrari dicendo che il loro aumento produrrebbe un accrescimento di reddito alla popolazione agricola, la quale perciò avrebbe maggiore disponibilità di mezzi per comperare prodotti industriali;

gli aumentati dazî agrari quindi non solo non danneggerebbero i produttori industriali, ma sarebbero loro di utilità diretta.

Qual valore ha tale argomentazione?

Per risolvere la questione bisogna penetrarla più addentro ed esaminare se e in quale misura in un paese la popolazione agricola sia più numerosa che non quella industriale e commerciale; se gli effetti dannosi di alti dazî agrari sieno compensati dai vantaggi che essi apportano, cioè dall'aumento d'acquisto di prodotti industriali da parte della popolazione agricola, e se questi vantaggi non abbiano alla lor volta delle ripercussioni ancor più dannose.

Occorre metter sulla bilancia anche le conseguenze che l'industria verrà a risentire dal fatto che gli Stati *A*, *B*... contro cui sono diretti i dazî agrari di *C*, imporranno dei dazî sui prodotti industriali di *C* danneggiandone l'esportazione industriale. Bisogna sopratutto ben guardarsi dal fare del protezionismo agrario in quei paesi in cui i prodotti industriali destinati all'esportazione rappresentano una quantità rilevante della produzione nazionale.

Ma gli agricoltori obbiettano: Senza un protezionismo a base di dazî sufficientemente alti le nostre condizioni peggioreranno a tal punto, che il mercato interno e anche, per conseguenza, lo sviluppo industriale, ne sarà gravemente danneggiato. Ora, v'è da osservare che l'industria non vende i suoi prodotti soltanto agli agricoltori ma anche agli operai e alla popolazione industriale e cittadina, inoltre esporta all'estero; nella maggior parte dei paesi commercialmente sviluppati non è sulla popolazione agricola che l'industria deve sopratutto contare. Ad ogni modo non è possibile attualmente determinare statisticamente, con una certa approssimazione, in qual misura l'agricoltura e in quale il resto del consumo interno o quello estero contribuiscano allo smercio dei prodotti industriali di un paese; le fonti statistiche sono insufficienti e bisogna accontentarsi di ricorrere a mezzi empirici, di giurare *in verba magistri*, di credere all'opinione di persone competenti.

Ma anche quando in un paese la parte di prodotti industriali assorbita dagli acquisti fatti dalla popolazione agricola fosse assai rilevante, resta sempre a domandarsi: È economico far sussistere o produrre artificialmente una tale situazione (cioè vendere all'agricoltura maggior quantità di articoli industriali) con l'aiuto di alti dazî ossia con un mezzo che rappresenta per altri versi un danno economico per lo meno eguale? Gli agricoltori sogliono obbiettare che

la ripercussione sfavorevole che hanno i dazî agrari elevati sui prezzi dei generi alimentari è molto minore di quella favorevole che risentono essi in quanto vengono ad avere la possibilità di far maggiori acquisti per aumentata disponibilità di mezzi, vale a dire il prezzo di un dato prodotto alimentare, per unità di peso o di quantità, viene elevato in misura meno sensibile di quello che non venga aumentato il reddito annuo dell'agricoltore, in seguito ai migliori prezzi di vendita dei suoi prodotti. Ma v'è da osservare che l'agricoltore fa acquisto di articoli industriali solo di quando in quando, di solito un paio di volte all'anno, che le sue compere si ripartiscono sui prodotti delle varie industrie (macchine, utensili, concimi chimici, oggetti di vestiario, articoli casalinghi, ecc.), e che infine l'agricoltore, o almeno la gran massa dei piccoli agricoltori, impiega la massima parte del suo reddito nella compera di oggetti di consumo necessario (derrate alimentari, legna, carbone, sementi, foraggi), i quali, specialmente certe sostanze alimentari, come il pane e la carne, sono di consumo continuo, giornaliero e generale. Cosicchè un agricoltore come compratore di prodotti industriali non può affatto esser considerato equivalente ad un consumatore industriale cittadino come compratore di prodotti agricoli. Per questo motivo non si deve tener presente un singolo aumento di prezzo per unità di misura, ma considerare la ripercussione degli alti dazî agrari nei suoi effetti sul bilancio annuale di una famiglia. E si dovrebbe pure — ma anche qui la statistica non fornisce dati sufficienti — esaminare, in qual misura i dazî elevino non soltanto i prezzi dei prodotti agricoli quali li vende il produttore (cereali, legumi, bestiame, vino, frutta, ecc.), ma i prezzi che è costretto a pagare il consumatore diretto (prezzo del pane, della carne, ecc.).

I gruppi di commercianti e di produttori interessati alla vendita o alla preparazione di tali articoli (commercianti di frutta, mugnai, fornai, commercianti di bestiame, macellai, commercianti di vino, sensali, pizzicagnoli, osti, ecc.) trasferiscono alla lor volta il rialzo dei prezzi di acquisto sui prezzi di vendita o di dettaglio, aumentandoli ordinariamente con un arrotondamento a vantaggio loro. La spinta all'insù che il dazio dà al prezzo della merce colpita viene dunque immancabilmente trasmessa ad altri prezzi. Non bisogna però confondere questo con l'altro problema: se e in quanto l'incidenza del dazio abbia luogo sul prezzo all'interno della merce

daziata, nel qual caso è lo Stato impositore che sopporta, tutto o in parte, l'onere del dazio: di ciò abbiam già parlato a proposito degli " effetti dei dazî ".

Ora, quando il dazio effettivamente aumenta il prezzo della merce protetta, ci troviamo davanti a questo problema, che abbiamo già posto precedentemente: Quali interessi sono, nei riguardi della politica doganale, più importanti per la generalità degli abitanti che vivono entro l'àmbito di una unità economica nazionale? Gli interessi degli agricoltori o dei non agricoltori, dei produttori o dei consumatori di derrate agricole?

§ 13. — **Produttori e consumatori.**

Contro il partito liberista, recentemente formatosi, il quale difende l'interesse dei consumatori e combatte i dazî come quelli che rincarano le merci, Gustavo Schmoller osserva che esso trascura un punto importante: che l'interesse dei produttori ha egualmente diritto di essere tutelato come quello dei consumatori e che d'altra parte non basta far risalire ai dazî l'attuale momentaneo rincaro generale, per dedurne la necessità di abolirli o di ribassarli. Lo Stato, continua Schmoller, deve sempre mirare più all'avvenire nazionale, allo sviluppo del complesso delle forze nazionali che non alla situazione momentanea dei prezzi. Ma quest'argomentazione non ci sembra che colpisca il nòcciolo della questione; si ha l'impressione che essa ammetta implicitamente che l'azione di un dazio sull'aumento dei prezzi cessi breve tempo dopo la sua introduzione e che i consumatori ben presto possano abituarsi, adattarsi ai prezzi aumentati, mentre in realtà ciò avviene, come vedemmo, soltanto a poco a poco e dopo aspre agitazioni per l'aumento dei salari. Dato che l'imposizione di dazî troppo alti sui generi alimentari peggiora il tenor di vita della grande massa del popolo, il rincaro, che lo Schmoller chiama momentaneo, può avere anche delle conseguenze assai gravi per l'avvenire della nazione, per lo meno tanto gravi quanto l'assenza di dazî sufficienti. L'economia di una nazione ha non solo interesse a che si produca quanto più è possibile e a che i prodotti vengano venduti ai migliori prezzi, ma ha anche interesse a che la popolazione abbia nutrimento, vesti ed abitazioni buone e bastanti,

che lo spettro della denutrizione e del peggioramento della razza sia tenuto quanto più è possibile lontano.

Che giova ad un paese che i prezzi dei suoi prodotti siano alti, se la massa della popolazione vive nella miseria e nel bisogno e soltanto a forza di faticose agitazioni riesce appena ad avvicinare i redditi nominali al livello dei diminuiti redditi reali? In queste condizioni la potenzialità dell'economia nazionale sarà più alta e più resistente che nel caso contrario? e un paese in siffatte condizioni potrà di fronte all'estero avere tanta forza e prestigio, far valere la sua potenza come uno in cui il medio *standard of life* è superiore? (1).

Sotto questo aspetto è importante vedere non solo se il tenor di vita in un paese sia superiore o inferiore a quello di altri paesi, ma se esso si sia elevato o abbassato entro l'àmbito di una stessa unità economica, se, cioè, sia avvenuto in un paese un progresso o un regresso dal punto di vista demografico. Il miglioramento del tenor di vita di un popolo, ossia il continuo elevarsi dei redditi provocato dall'aumento continuo delle spese, rappresenta, non v'ha dubbio, un progresso economico. Ma i mezzi (agitazioni, scioperi, ecc.) a cui la popolazione deve ricorrere per pareggiare al più presto le entrate colle spese troppo accresciute in conseguenza dei dazî sui generi alimentari, sono di un valore economico assai discutibile e possono nuocere in misura assai rilevante agli interessi di molti gruppi di produttori non agricoli.

Perciò a ragione Gustavo Schmoller dimostra vano quel che promettono i protezionisti: che i dazî protettori facciano aumentare i salari. Di questo argomento si è fatto uso spesso in maniera farisaica, dice l'autore; così, p. es., quando nel 1890 si riuscì negli

---

(1) Quanto alla denutrizione, si tratta di un concetto relativo. Mentre, p. e., Jves Guyot, *De la répercussion des droits de douanes*. Rapport à la Xe session de l'" Institut International de Statistique „. Londra, 1905, dimostra che la popolazione di Francia, tanto ricca e tanto beneficata dalla natura, soffre di denutrizione, altri scrittori dicono (p. e., Leo Verkauf, *Agrarschutz und Sozialreform*, " Archiv f. Sozialpolitik „, 3, u. 4. Heft, 1903) che, eccettuata la Francia, nessuno Stato è in grado di coprire da sè stesso il fabbisogno interno di prodotti agricoli. Confrontando dunque due paesi rispetto al loro medio *standard of life*, bisogna fissare un punto di riferimento, che non può essere altro che il minimo di nutrizione fisiologico. Si vedrà che vi sono dei paesi che stanno al di sopra e altri che stanno al di sotto di questo minimo.

Stati Uniti a fare approvare il *Mc Kinley-Bill* che introduceva dei dazî enormi; a questa legge seguì invece ben presto un forte ribasso di salari. In Europa la Gran Bretagna liberista ha i più alti salari, la Russia, paese altamente protezionista, ha i più bassi; Dilke dice che nel Canadà e nell'Australia i dazî protezionisti non hanno influito sui salari facendoli nè aumentare nè ribassare. Ad ogni modo sono sopratutto altre cause, che non la politica doganale, che agiscono in maniera decisiva sul livello dei salari. Fin qui Schmoller. Noi osserveremo che la libera importazione di derrate alimentari mantiene nella Gran Bretagna i salari reali ad un livello che non è raggiunto dai paesi ad alto protezionismo come la Germania, la Francia, gli Stati Uniti; ed è questa per l'Inghilterra una condizione di superiorità la quale va indubbiamente a rafforzare le attitudini esportatrici dell'industria britannica nella lotta contro i suoi concorrenti più temibili. Qui sorge la questione: se gli operai e altri gruppi di consumatori debbano ad ogni costo combattere l'aumento dei dazî, specialmente quelli sulle sostanze alimentari, oppure, ammesso che i lavoratori stessi siano altrettanti produttori, non convenga loro di prendere in certi casi un atteggiamento favorevole ai dazî (vedi Schippel, op. cit., pag. 644). Anche Schmoller osserva che gli operai intelligenti ben a ragione non accettano più il semplice punto di vista dei consumatori, ma tengono presente nello stesso tempo l'interesse della produzione. Qui dobbiamo anzitutto distinguere fra dazî protettori agrari e industriali, quando questa distinzione sia possibile, data la politica doganale seguìta in questi ultimi tempi, la quale tende alla protezione comune dell'agricoltura e dell'industria insieme. Che operai, impiegati, ecc., non possono entusiasmarsi per l'aumento dei dazî agrari, è ben evidente poichè sarebbero in contraddizione con i loro proprî interessi. Tutt'al più potrebbero approvare una tale politica doganale gli operai e impiegati occupati nell'agricoltura stessa, se essi si considerano come produttori agrari e credono che, grazie all'accresciuto rendimento dell'agricoltura in seguito ai dazî, la loro posizione sia resa più sicura e meglio rimunerata. Tutti gli altri gruppi della popolazione lavoratrice a salario fisso, come anche i piccoli commercianti e i piccoli industriali, hanno interesse a che i prezzi dei generi alimentari sieno bassi e devono quindi nella questione dei dazî agrari ragionare da puri consumatori.

Ben altra è la cosa quando si tratta dell'aumento di dazî in-

dustriali. Questi possono benissimo tornare a vantaggio degli operai industriali, quando siano veramente in grado di sostenere, di rafforzare e di sviluppare l'industria protetta. Allora l'aumento di dazio significa per gli operai maggiore facilità di trovare occupazione per l'aumentata domanda di lavoro, e talora anche aumento di salari. Tuttavia gli operai devono ben considerare se si troveranno poi in grado, per mezzo della loro organizzazione, di trarre effettivamente dai dazî l'utilità sperata, o se non si tratti invece di promesse degli interessati per ottenere il loro appoggio.

Precedentemente abbiamo veduto che si tira in campo anche l'argomento patriottico in favore dei dazî agrari. Questi dovrebbero essere elevati per sostenere l'agricoltura nazionale, perchè altrimenti i paesi importatori di grano diventerebbero economicamente sempre più dipendenti dagli Stati che li alimentano: la popolazione aumenta continuamente anche in questi ultimi, il loro carattere agrario va affievolendosi sempre più a vantaggio dell'industrialismo, e arriverà inevitabilmente il momento in cui gli Stati importatori non avranno più pane. L'unico rimedio consisterebbe nel sostituire al mercato estero il mercato interno; questo scopo non può raggiungersi che con un mezzo, quello di aumentare i dazî agrari con conseguente aumento dei prezzi, aumento di domanda di lavoro agrario, cessazione dello spopolamento della campagna, attenuazione dei contrasti e dei pericoli sociali.

Contro questa argomentazione obbiettiamo che non è legittimo affermare che gli alti dazî sui grani portino gli effetti sperati, mentre con assai maggiore probabilità ben presto se ne sentiranno effetti dannosi. Ma ammesso e non concesso che gli utili effetti dell'aumento dei dazî agrari veramente abbiano luogo, resta da vedere se siano giusti gli argomenti che se ne adducono a dimostrazione. Numerosi studiosi imparziali (v. d. Goltz, L. Pohle, J. Conrad, K. Ballod e altri) hanno provato che l'agricoltura in Germania, ove ebbe ed ha luogo un'asprissima lotta intorno ai dazî agrari, non è affatto in cattive condizioni economiche, che dà redditi tutt'altro che decrescenti e che potrebbe nutrire per lungo tempo la popolazione senza bisogno di importare derrate alimentari, se il tenor di vita delle masse non si fosse elevato così fortemente. Inoltre il rendimento dell'agricoltura può venir ancora aumentato in misura considerevole mediante una cultura più razionale e più intensiva. Questo vale non solo per gli Stati importatori, ma anche

per i paesi esportatori, sicchè non v'è da temere che questi, malgrado l'aumento di popolazione, siano costretti a restringere la loro esportazione. Vi sono poi ancora estesissimi territori fertili, che l'aratro non ha ancora toccato oppure che sono sfruttati a coltura estensiva, sicchè non è serio pensare ad un eventuale pericolo di carestia per gli Stati importatori di derrate.

Se poi si spera che gli alti dazî agrari siano una remora all'esodo rurale, bisogna d'altra parte pensare ch'essi fanno aumentare i prezzi dei generi alimentari e questi alla loro volta, a poco a poco, i salari industriali, sicchè si avrà di nuovo squilibrio fra salari agricoli e salari industriali, e questi ultimi, perchè migliori, attrarranno di nuovo i lavoratori agricoli alle città e ai centri industriali.

Verkauf (op. cit.) osserva con ragione che, veramente, la dipendenza degli Stati importatori di grano dagli Stati esportatori non è dimostrata, ma che, quand'anche lo fosse, non si può evitarla malgrado l'imposizione di dazî per quanto alti. La dipendenza reciproca delle varie unità economiche fra loro è una caratteristica del movimento economico internazionale, ed è anche, come lo insegna la questione dei dazî agrari, una causa permanente di conflitti d'interessi da un lato e d'altro canto uno dei più forti propulsori della tendenza alla comunanza d'interessi. Verkauf espone alcuni dati molto istruttivi intorno alla dipendenza economica reciproca dei varii paesi: al principio del secolo ventesimo l'Europa importava 18.4 milioni di quintali di cotone; inoltre di 7.6 milioni di quintali di lana che l'Europa consuma annualmente, ben 4.4 milioni provengono dall'Australia e dall'America; la Germania importa ogni anno più di 100 milioni di marchi di concimi artificiali malgrado i suoi enormi giacimenti di sale di potassio, quindi anche l'agricoltura stessa, per amore della quale tanto si pèrora in favore dell'indipendenza dell'economia nazionale, deve ricorrere, e non in piccola misura, all'estero; pertanto l'importazione di concimi artificiali non è stata considerata sinora come dannosa. Come si può dunque fondare l'indipendenza dell'economia nazionale su di una produzione che non basta a sè stessa, ma a sua volta dall'estero dipende? Si vede che nella politica doganale non imperano sempre le ragioni della logica, bensì altri elementi i quali sono, in fondo, null'altro che considerazioni di carattere politico.

***

Adolfo Wagner ed i suoi seguaci hanno sostenuto il protezionismo agrario, cioè l'aumento dei dazî agrari, nella tariffa doganale germanica del 1902, perchè se ne attendevano un miglioramento nelle condizioni dell'agricoltura, un attenuarsi dello spopolamento della campagna e una tregua nel movimento d'industrializzazione, causa di gravi preoccupazioni economico-sociali. Ma tale scopo, al quale un economista imparziale può anche, sotto certe condizioni, consentire, si sarebbe forse meglio raggiunto, se si fossero presi dei provvedimenti politico-doganali contro gli innegabili eccessi dei cartelli, sindacati, *trusts*, ecc.; sopratutto si sarebbe dovuto dare al Governo l'autorizzazione di aumentare o diminuire temporaneamente, secondo l'opportunità, i dazî sui prodotti delle industrie sindacate. Invece di fare questo passo chiaro e deciso, avvenne che i partigiani del protezionismo industriale si allearono con gli agrari, si proclamò il principio della protezione concorde del lavoro nazionale e così fu assicurata la protezione anche ai cartelli e ai sindacati industriali.

E) Argomenti contro i dazî.

§ 14. — Osservazioni preliminari.

Chi studia la questione con criterio evoluzionistico comprende che i dazî non costituiscono una categoria economica, ma, come dice Adolfo Wagner, una categoria storica della politica economica internazionale; quindi difficilmente sarà tratto a risolvere in modo assoluto il problema politico-doganale, se convenga mantenere o abolire i dazî. Le misure doganali servono, date certe premesse, come arma efficace in caso di un conflitto d'interessi economici; quanto più acuto si fa il conflitto, tanto più i dazî si impongono e operano con effetto pronto e visibile. Entrati nelle consuetudini, la fiducia nella loro efficacia diventa *communis opinio* dei pratici e anche di non pochi teorici. Ma, coll'aumentare del traffico internazionale di merci, i dazî si addimostrano come un inciampo al suo svolgimento e sorge il bisogno di libe-

rarlo dalle pastoie doganali o almeno di attenuare la loro rigidità che ne ostacola i movimenti. Per soddisfare questo bisogno si escogitarono i trattati di commercio e le misure di favore. Tuttavia non appena sul mercato mondiale si annuncia un nuovo paese concorrente, i produttori protetti son presi da timore, si agitano e reclamano maggiore protezione doganale.

Ma in generale, malgrado qualche ricaduta verso un maggiore protezionismo, si nota la tendenza del sistema protezionista ad attenuarsi progressivamente — tendenza originata e favorita dell'intensificarsi continuo del commercio e del traffico internazionale. Lo studioso osserva serenamente questi alti e bassi, questo flusso e riflusso del sistema protezionista, e ben conoscendo che tutto si evolve secondo una legge di sviluppo, non si affatica a difendere incondizionatamente i dazî o incondizionatamente a rigettarli. Li considera un prodotto della storia, un male inevitabile, il quale come è sorto, così, quando è venuta la sua ora, è destinato a sparire.

Nella maggior parte dei casi poi è meglio schierarsi dalla parte di coloro che risolvono il problema doganale non in modo generale, ma caso per caso, a seconda delle circostanze concrete. Certo, bisogna tener presente quanto sin dall'inizio della scienza economica un gruppo di scienziati illuminati ha affermato; i dazî sono come una specie di gruccia che serve bensì a far camminare, ma non può mai sostituire le gambe buone, ossia, per uscir di metafora, sono le condizioni di produzione in e per sè che bisogna migliorare, rendere favorevoli, e non tenere in piedi con mezzi artificiali certe branche di produzione che altrimenti non sarebbero in grado di resistere. I dazî hanno un'efficacia limitata, possono produrre più danno che utilità e inducono a sperare nell'aiuto estrinseco invece che rafforzare il sentimento della fiducia in sè stessi e spingere la produzione a trovare la via d'uscita colle proprie risorse. Mentre poi tendono per forza interna a crescere d'intensità sino all'infinito, d'altra parte l'interesse del commercio internazionale esige che vengano progressivamente ribassati.

Perciò, se nelle pagine seguenti tentiamo di esaminare i principali argomenti che si oppongono ai dazî, non lo facciamo nell'intenzione di dimostrare ai seguaci del protezionismo che la efficacia della loro panacea è molto relativa e problematica; tuttavia a questa conclusione conducono la logica delle cose e lo studio del-

l'evoluzione storica del fenomeno. Quanto esponiamo qui appresso è destinato a illuminare, nei suoi varî aspetti, il caso più importante di conflitto internazionale d'interessi, per ricercare se anche qui si ponga in essere il principio della comunanza d'interessi.

***

Prima di addentrarci nell'esposizione di questa parte del nostro studio premetteremo anche qui alcuni cenni generali.

Nelle discussioni politico-doganali si sente spesso affermare che l'aumento del dazio su d'una merce è necessario, se non per altro, perchè il suo prezzo sul mercato nazionale e mondiale tende ad abbassare e quindi il rendimento della produzione interessata è gravemente minacciato. Questo argomento fu messo innanzi quando si trattò di aumentare il dazio sul grano in Austria-Ungheria (1). Il dazio fino allora esistente non aveva avuto dunque nemmeno l'effetto di mantenere allo stesso livello i prezzi all'interno, di evitarne il continuo ribasso.

Ma se i prezzi diminuiscono, già per questo il dazio esistente viene automaticamente aumentato, senza alcun provvedimento del Governo, senza intervento del Parlamento! Infatti il dazio rimane nominalmente eguale, ma costituisce una parte maggiore del prezzo (ribassato). Supponiamo un quintale di frumento costi 20 lire e che il dazio sia di lire 3,50, cioè 17,5 % del prezzo; se invece il prezzo del frumento discende a 12 lire, il medesimo dazio di lire 3,50 non è più il 17,5 % del prezzo ma quasi il 30 %. Ciò dimostra che il dazio è un mezzo assai debole per proteggere i singoli gruppi di produttori e giustifica la supposizione che anche elevandolo non si riuscirà a salvare la produzione da un ulteriore ribasso dei prezzi, quand'anche si ricorresse al sistema radicale di vietare assolutamente l'importazione di quel dato articolo.

Molti dazî poi sono affatto ingiusti, perchè servono soltanto a favorire interessi particolaristi e talora personali; non occorre dire

(1) Vedi " Begründung zum Zolltarifgesetz und Zolltarif „. Entwurf der österr. Regierung. Relazione del Governo austriaco al progetto di legge sulla tariffa doganale. I vol. Vienna, 1903, p. 34 e segg.

che le proposte di dazî di tal genere non dovrebbero mai esser prese in considerazione. Tuttavia per ignoranza dei delegati del Governo, o per l'influenza spiegata da interessati senza scrupoli, li vediamo figurare non di rado nelle tariffe doganali.

Ancora un'osservazione. Si ritiene per dimostrato che soltanto i prodotti dell'agricoltura e dell'industria abbisognano di dazî protettivi, mentre i prodotti delle belle arti e della scienza devono godere della più ampia libertà di scambio. Nessuno osa più ai giorni nostri di opporsi ad una tale libertà di movimento per i prodotti dell'intelligenza, ma tuttavia la produzione scientifica e artistica differisce da paese a paese tanto quanto la produzione agraria e industriale. Può anche accadere che le differenze fra la produzione di cose materiali e quella intellettuale siano collegate fra loro. Uno Stato in cui il progresso civile e intellettuale è poco sviluppato e che ha bisogno di importare in quantità rilevante prodotti della scienza e dell'arte (i produttori in tal caso sono gli scienziati, gli artisti) potrebbe benissimo colpirli con un dazio. Perchè nella maggior parte degli Stati (1) non si adotta tale misura? Forse per la venerazione in cui gli organi della politica economica ufficiale tengono la produzione intellettuale?

Ma no, non per motivi ideali si parteggia per il libero scambio dei prodotti dell'intelletto, ma per la considerazione pratica che il traffico internazionale in questo campo non potrebbe essere ostacolato da qualsivoglia misura doganale, per quanto restrittiva e onerosa. Ma perchè proprio qui i dazî si dimostrano assolutamente inefficaci? Perchè le opere d'arte e i lavori scientifici hanno tanto valore ideale che i dazî, i quali colpiscono gli oggetti in quanto sono materia, a nulla gioverebbero; oppure gli artisti e gli scienziati emigrerebbero, e così lo scopo sarebbe raggiunto lo stesso e si eluderebbero legalmente le misure doganali. Ad ogni modo il consumo diminuirebbe in seguito al rincaro causato dalle difficoltà dell'importazione. Ciò sarebbe un danno dal lato del progresso intellettuale, tanto più che col dazio sui prodotti scientifici e artistici non si potrebbe nemmeno mirare allo scopo di dar vita alla produzione nazionale rincarando i prezzi. Poichè se in quel dato paese non vi sono degli spiriti creatori che fecondino il terreno della

(1) In qualche paese i libri pagano dazio.

scienza e dell'arte, se non v'è sufficiente benessere e non v'è un pubblico che abbia mezzi per fare acquisti o abbia voglia di spendere, tanto la scienza quanto l'arte non potranno, malgrado i dazî, svilupparsi come si sviluppano in un paese che possiede i requisiti necessari. Le condizioni fondamentali per un lavoro produttivo non possono essere create dalle misure protettive; queste sono in grado, tutt'al più, di mantenerle e di favorirle.

§ 15. — **Argomenti storico-letterarî.**

Esaminando gli argomenti che stanno contro i dazî, cominceremo da alcuni che hanno un interesse puramente storico-letterario; ma servono anch'essi a rischiarare meglio l'evoluzione storica che ha attraversato la controversia politico-doganale intorno alla superiorità del liberismo o del protezionismo. Gli autori inglesi e più tardi altri autori di tendenza liberista osservarono che i dazî cagionano delle spese fortissime, sproporzionate, che favoriscono il contrabbando, che fomentano l'immoralità nei rapporti commerciali fra le nazioni. Per far qualche nome citeremo solo Ad. Smith (1), Ricardo (2), J. B. Say (3), Paul Leroy Beaulieu (4).

Quando il commercio estero aveva proporzioni assai modeste e i dazî erano assai elevati, il costo della fitta rete di dogane disseminate sui confini doveva certamente essere sproporzionato alle entrate che da esse provenivano; ma in seguito le dogane sono diventate in quasi tutti gli Stati una delle entrate principali. Così pure il contrabbando ai nostri giorni non ha più l'estensione e l'importanza di una volta, allorchè i dazî erano alti, i mezzi di comunicazione scarsi, il commercio internazionale legittimo assai scarso.

Più degno di attenzione è l'argomento relativo all'immoralità dei dazî. Infatti essi hanno sviluppato nella vita commerciale l'istinto particolarista-egoistico, hanno mantenuto e alimentato il

---

(1) Op. cit., vol. II, libro IV; cap. 2.

(2) Op. cit., cap. XXII.

(3) Citato da F. List, op. cit., pag. 425.

(4) *Traité de la Science des Finances*, 7ème ed. Tomo I. Parigi, 1906, pagine 693 e segg.

sentimento di ostilità contro lo straniero, hanno contribuito a creare delle cause d'attrito fra le nazioni, a favorire la tendenza a guadagnare a spese degli altri. Certamente bisogna ben guardarsi dal voler risolvere problemi economici in base a considerazioni di carattere etico; sarebbe un metodo sbagliato. Ma quel che c'è di giusto in questo argomento, sul quale non vogliamo dilungarci, non tocca tanto il lato etico della questione quanto un'importante problema economico: se i dazî portino utilità non soltanto alla produzione protetta ma anche all'economia nazionale in generale, agli interessi dell'intero paese, o se piuttosto questo, considerato sia nel suo sviluppo economico interno sia nel suo commercio estero, non ne sia più danneggiato che favorito. E resta ancora a vedere se le misure doganali protezioniste diano incremento effettivo alla produzione interessata oppure se non creino un'atmosfera chiusa in cui la produzione può resistere e tirare avanti artificialmente, mentre non potrebbe avere uno sviluppo naturale. In altre parole l'argomento dell'immoralità dei dazî va a toccare proprio il punto fondamentale del problema.

§ 16. — Ragioni formali.

Colla continua specializzazione della produzione e del commercio estero andò di pari passo, com'è naturale, anche la specializzazione delle tariffe doganali; all'antico sistema unico di imposizione del dazio *ad valorem* si sostituì la tariffa schematica con le denominazioni delle varie merci e i singoli dazî specifici; gli elenchi stessi delle merci ad ogni revisione di tariffa diventarono più ampî e più complicati, le varie voci furono suddivise sempre più, perchè corrispondessero meglio ai differenti rami di produzione e a tutte le qualità delle merci. Fu necessario pubblicare, a complemento delle tariffe, degli elenchi e indici speciali di merci per ordine alfabetico o tecnologico, e così si formò una branca apposita di scienza pratica e d'affari qual'è l'industria dello spedizioniere. Infatti soltanto a chi ha una speciale coltura e pratica in materia è possibile orientarsi nel labirinto di una moderna tariffa doganale; ed anche i competenti stessi si trovano spesso di parere opposto quando si tratta di daziare questa o quella merce. Le contese doganali sono all'ordine del giorno; accade persino che

dopo un lungo procedimento, dopo accurate perizie, ecc. si decida che una merce dev'esser daziata non 100 lire ma 90; poco dopo un'altra decisione per l'identico caso fissa il dazio a 100 e non più a 90. Questa mancanza di sicurezza è un elemento assai dannoso nel commercio e ha indotto gli Stati a organizzare un servizio d'informazioni ufficiali in materia doganale, informazioni che hanno valore per un certo spazio di tempo. Si è dato il caso che due Stati non poterono accordarsi sulla interpretazione della loro tariffa, ed allora si è ricorso a un tribunale arbitrale (1). La difficoltà sempre più grande di conoscere completamente e perfettamente le tariffe doganali, la loro applicazione difficile, costosa e lunga sono ragioni le quali spingono a favorire la lenta e progressiva abolizione dei dazî protettivi.

§ 17. — **La divisione internazionale del lavoro.**

L'antica scuola liberista faceva contro i dazî l'obbiezione che essi turbano e rendono difficile la " naturale divisione internazionale del lavoro ". Come Schmoller osserva giustamente, questo argomento trova appoggio nella teoria formulata da qualche recente sostenitore dell'idea liberista, specialmente L. Brentano e K. Dietzel, teoria la quale sostiene che negli Stati civili dell'epoca nostra la produzione agraria va soggetta alla legge dei redditi decrescenti, la produzione industriale invece alla legge dei redditi crescenti.

Ma questa differenziazione, presa così in generale, non è giusta. Si può dimostrare facilmente che, p. es., l'agricoltura in Germania ubbidisce tutt'altro che alla legge dei redditi decrescenti. Così Alfredo Weber avrebbe dimostrato che, grazie ai progressi tecnico-agrari che si sono fatti nel secolo XIX, questa legge non ha più valore quando si parla della Germania. E Leo Verkauf (2) cita in appoggio a questa affermazione molti dati ufficiali e privati degni di fede che mostrano come i redditi agrari in Germania siano saliti; il rendimento del frumento da 13.1 quintali per et-

---

(1) Vedi cap. IX.

(2) *Agrarschutz und Sozialreform* (Protezionismo agrario e riforma sociale), nell'" Archiv für Sozialpolitik ", 3° e 4° fasc. 1903.

taro negli anni 1879-1888 sarebbe salito a 19.3 q. nel 1899. Secondo v. d. Goltz il prodotto del frumento per ettaro è di 17 ettolitri in Germania, di 15 in Francia, di 11 in Ungheria, di 10.7 nell'Unione nord-americana. Secondo C. Ballod dal 1893 al 1899 si sono coltivati in Russia 41 milioni di ettari di cereali e in Germania solo 8 $^1/_4$ milioni di ettari, il rendimento però fu di 28.6 milioni di tonnellate e rispettivamente di 12.4; J. Conrad avrebbe dimostrato che la coltura dei cereali non è affatto in diminuzione malgrado il loro basso prezzo; Bensing aggiunge che la diminuzione del costo e l'aumento della produzione agricola potrebbe ricevere maggiore incremento anche nelle piccole proprietà rurali, se si impiegassero le macchine. In Germania attualmente sono coltivati a rotazione triennale circa 10 milioni di ettari e il rendimento è ancor suscettibile di maggior aumento qualora si perfezionino ulteriormente i sistemi di coltivazione facendo opere di drenaggio, adoperando su vasta scala i concimi artificiali, selezionando i semi, evitando la dispersione delle materie fertilizzanti, ecc.

Che la divisione internazionale del lavoro possa avere il suo sviluppo " naturale ", quando esistesse un completo libero scambio, è una cosa problematica, perchè le difficoltà della trasmissione del capitale e del lavoro, il costo di spedizione, ecc. formeranno sempre degli ostacoli allo sviluppo naturale. Tali ostacoli sono, ben inteso, naturali in opposizione agli ostacoli artificiali, quali i divieti, i dazî. Ma è fuori dubbio che gli ostacoli naturali del movimento economico internazionale sono aggravati dagli ostacoli creati ad arte. Ora questa antitesi — ostacoli naturali e ostacoli artificiali del traffico — bisogna considerarla non astrattamente, bensì dal punto di vista storico-evoluzionistico. Donde hanno origine gli ostacoli artificiali? Derivano dal fatto che gran parte dell'opinione pubblica ha la convinzione che il libero scambio serve a perpetuare e a rafforzare la superiorità " naturale " che un dato paese ha sugli altri nel commercio, e che i paesi più deboli con un tal regime doganale non arriveranno mai ad uscire dallo stadio di Stati a tipo agrario per passare al tipo industriale. Le economie nazionali più deboli sopportano a malincuore la dipendenza in cui stanno di fronte a quelle più sviluppate e tentano con tutti i mezzi possibili di emanciparsi. E come il mezzo più adatto sono considerati i dazî. Ora, in quanto questi contribui-

scono effettivamente a preparare il terreno sul quale l'economia nazionale potrà poi svilupparsi e quando siano operativi altri fattori, come più sopra dicemmo (v. Cap. VI, § 6), i dazî non si possono affatto disapprovare sol perchè artificialmente ostacolano lo sviluppo del movimento economico internazionale e della sua politica.

§ 18. — **Effetti del dazio sulla domanda.**

Dato che il dazio, conformemente al suo scopo, deve fare rialzare i prezzi all'interno, o almeno impedirne il ribasso, esso fa sì che diminuisce il numero dei compratori esteri e la quantità delle merci esportate. Si obbietta, è vero, che il mercato interno è un campo molto più proficuo che non il mercato estero, anche per gli Stati che hanno la maggior esportazione. Ma il dazio, in seguito all'aumento dei prezzi da esso causato, produce una diminuzione della domanda anche sul mercato interno, senza aver d'altra parte procurato uno sbocco sui mercati stranieri. Con ciò il dazio ha per effetto la diminuzione della domanda sia all'interno che all'estero, e quindi da questo lato non si può certamente affermare che contribuisca a dare incremento alla produzione.

§ 19. — **I dazî e l'esportazione.**

Il restringersi della domanda del mercato estero, come conseguenza del dazio, è ancor più aggravato dal fatto che gli Stati stranieri hanno di solito la tendenza ad adottare delle misure di ritorsione contro ogni dazio che danneggia la loro esportazione; cioè essi stessi, alla lor volta, impongono dei nuovi dazî e poi successivamente li aumentano per combattere con ciò l'esportazione di quello Stato che per il primo ha ricorso ad un provvedimento doganale che è loro nocivo. Tale situazione produce un danno ancor maggiore alla esportazione reciproca dei paesi interessati, quando i dazî vengono spinti ad un livello disastroso con un crescendo continuo. Il ribasso dei dazî autonomi che si stabilisce nei trattati di commercio attenua veramente questi effetti rispetto alle parti contraenti, e ciò rappresenta un atto d'intesa internazionale che

sanziona un caso di comunione di interessi; ma con ciò non è eliminato completamente il danno causato dai dazî all'esportazione. Perchè così fosse, bisognerebbe ammettere che ambedue le economie dei due Stati contraenti si adatteranno ai dazî, che vengono periodicamente fissati in misura più alta nei trattati, in modo uniforme e in breve periodo di tempo, cioè subito dopo che il trattato di commercio è entrato in vigore; e bisognerebbe anche ammettere che l'aumento dei prezzi causato dai dazî venga paralizzato da perfezionamenti apportati ai processi produttivi e al commercio.

Ora, della due l'una: o ciò avviene o ciò non avviene. Se ciò avviene, se cioè le rispettive economie si adattano presto ai dazî e affinano i loro processi produttivi evitando l'aumento dei prezzi, allora il dazio ha mancato allo scopo e la sua funzione protettiva è stata nulla. O ciò non avviene, e allora l'esportazione dei due Stati ha risentito sfavorevolmente gli effetti dei dazî, per quanto fissati convenzionalmente. Il risultato dunque è questo: che i dazî o nuocciono al commercio di ambedue gli Stati interessati, o non servono a nulla.

Come poi i dazî vengano frustrati dai produttori mediante accordi internazionali e con altri mezzi, lo vedremo tra breve (vedi § 23 e segg.).

§ 20. — **I dazî e le varie categorie di interessati.**

La maggior parte dei dazî hanno il fatale destino di giovare a determinati gruppi di produttori ma nel medesimo tempo di essere assai molesti ad altri gruppi di interessati in seno alla stessa economia nazionale. Lasciamo da una parte per un momento l'infelice consumatore, che a quanto pare è condannato a fare la parte di Cenerentola. Restiamo nella cerchia privilegiata dei produttori. Il dazio fa sì che un gruppo di questi danneggi gli altri gruppi; i dazî sulle materie greggie, per esempio sulle materie da filare, danneggiano i filatori; i dazî sui filati e sulle sostanze chimiche danneggiano i tessitori e i tintori; i dazî sui tessuti danneggiano l'industria delle confezioni. Dei dazî sul ferro se ne risentono i fabbri e i fabbricanti di macchine; dei dazî sulle macchine gli altri industriali e gli agricoltori. I dazî agrari alla lor volta danneggiano gli industriali aumentando i prezzi sui generi alimentari, causando

aumenti di salario e aumenti di costo alla produzione industriale. Se poi un gruppo di produttori riesce ad avere dei vantaggi speciali e viene a trovarsi in una posizione privilegiata di fronte agli altri, il danno di questi ultimi è ancora maggiore. La differenza fra due dazî i quali devono proteggere rispettivamente un prodotto semi-fabbricato e un articolo finito che ne risulta dovrebbe corrispondere precisamente alla differenza dei due prezzi e alle condizioni di produzione; ora, se il dazio del prodotto semifabbricato è più alto di quello che lo consentano il costo di produzione e il prezzo dell'articolo finito, allora sono i fabbricanti di questo che ne risentono danno. Questo danno si può ripercuotere su di una serie di persone che si occupano dell'elaborazione dell'articolo, nei suoi varii stadî. D'altra parte è impossibile fissare esattamente per due dazî che sono in stretta relazione fra loro una proporzione che possa valere per tutta la durata di un dato regime doganale, per dieci, dodici e più anni; sicchè per gli uni o per gli altri il danno è inevitabile.

Ora accade che spesso già fin dal principio le varie aliquote non sono fissate giustamente, perchè un dato gruppo d'interessati o non ha provveduto a premunirsi in tempo, o non aveva sufficiente influenza politica o un'organizzazione abbastanza potente. Ma è ben difficile anche per uno studioso spassionato di valutare esattamente se un dazio sia o no giusto, se l'aliquota corrisponda alle esigenze della situazione economica. Con quale criterio si ha da giudicare se ha ragione il gruppo *A* o il gruppo *B*? In base alla statistica industriale? Ma chi ci dirà se ambidue i gruppi rappresentano due elementi di forza eguale? Si giudicherà in base al bisogno che *A* ha di essere protetto più di *B*? Oppure in base all'importanza economica di questo o di quello? È evidente che tutti questi criteri lasciano troppo campo all'arbitrio. Comunque però si decida, la conclusione è una sola: il dazio produrrà del danno o all'uno o all'altro gruppo.

Nel caso in cui sia stabilito un dazio notoriamente ingiusto, al politico pratico resta un mezzo per salvare la situazione: il dazio di favore. Ma chi studia la politica economica dal punto di vista scientifico scorge appunto in questo rimedio un argomento contro i dazî. Poichè avviene precisamente che il vantaggio speciale di cui in tal guisa profitta un gruppo di produttori non solo viene economicamente pareggiato, ma spesso superato dal danno posi-

tivo che ne deriva ad altri gruppi. " Il danno, osserva Mac Culloch, che viene arrecato alla generalità è sempre più grande che non il vantaggio che va ad una parte dei cittadini „ (1).

I politici pratici comprendono però anch'essi l'insufficienza dei dazî e non nascondono i loro lamenti sul danno che quelli cagionano; perciò da parecchio tempo si è cercato di rimediare ai danni derivanti dai dazî mediante provvedimenti contrari, senza tuttavia aver il coraggio di sacrificare il principio protezionista.

Questi provvedimenti sono generalmente di carattere, diremo così, omeopatico, e destinati ad arrecare nuovi danni; con la differenza che le persone colpite saranno questa volta diverse da quelle prima danneggiate. Non così accade, quando i dazî autonomi vengono ribassati e la proporzione fra le varie aliquote vien regolata per mezzo dei trattati di commercio; questi anzi costituiscono, come osservammo, un primo passo verso l'attuazione del principio della comunanza d'interessi. Tuttavia anche i dazî convenzionali fissano delle proporzioni errate e cagionano perciò dei danni. Infatti per ovviarli si ricorre a delle altre misure di favore; si introducono i dazî differenziali, p. e. per dare la preferenza ad un dato porto, a un dato mare, a questo paese invece che a quello, per favorire una determinata bandiera, allo scopo cioè di evitare i danni che quel porto, quel mare, ecc. avrebbero avuto a causa dei dazî.

§ 21. — **I dazî preferenziali e il traffico di perfezionamento.**

I dazî preferenziali non sono però, presi assolutamente, un argomento troppo convincente contro i dazî. Già da lungo tempo si fece sentire la necessità di mitigare in certi casi la rigorosità del dazio protettore e di favorire l'importazione (una volta anche l'esportazione) da determinati paesi, p. es. dalle colonie alla madre-patria, o da questa a quelle, accordando dei dazî preferenziali (*preferential duties*), oppure imponendo sopra qualunque altra importazione dei dazî differenziali più alti (*surtaxes*) (2). I dazî preferenziali possono

(1) *Del commercio e del libero scambio.* Traduz. ted. Norimberga, 1834.

(2) Vedi per una trattazione completa l'articolo *Differentialzölle*, nell'" Handwörterbuch der Staatwissenschaften „, II ediz., II vol., p. 929 e segg.

servire a diversi scopi politico-economici: a dare incremento alla marina nazionale, a favorire il movimento commerciale nei porti nazionali, evitando che merci e persone partano da porti stranieri, a intensificare le relazioni commerciali fra la madre-patria e le colonie, ecc. Da ciò appare chiaro che i dazî preferenziali, benchè in e per sè costituiscano una specie di deroga al principio protezionista e cerchino di favorire il commercio più che la produzione, ciò non di meno possono facilmente dare origine a nuovi conflitti di interessi, giacchè i popoli o gli interessati che si sentono danneggiati dai dazî preferenziali reclamano naturalmente un trattamento di parità. Perciò nei trattati di commercio si stabiliscono le norme per la fissazione di eventuali dazî preferenziali, qualora uno degli Stati contraenti volesse ricorrervi; si stabilisce a quali merci e in quali casi si possano applicare, e si fissa il limite minimo a cui il dazio preferenziale può venire ribassato.

Un'altra misura di favore è quella riguardante il traffico di perfezionamento. Alla merce importata, benchè colpita da dazio, è concessa l'esenzione dai diritti doganali quando è destinata ad essere perfezionata all'interno per essere poi riesportata; oppure all'atto dell'importazione della materia grezza o semilavorata si paga il dazio, che vien poi restituito quando si riesportano gli articoli con la stessa fabbricati (*drawback*) (1). Questa misura di favore vien reclamata da branche di produzione sempre più numerose, le quali abbisognano di materie prime o di prodotti semilavorati che sono soggetti a dazio, mentre poi i prodotti finiti vengono riesportati. I produttori nazionali di materie prime e di prodotti semilavorati interessati al mantenimento del dazio si oppongono con forza a simili misure di favore, e anche gli Stati non le accordano volentieri, giacchè portano una diminuzione delle entrate doganali. D'altra parte ne approfittano soltanto i prodotti finiti esportati, ma non quelli destinati al consumo interno. Sicchè ciò non ripara completamente al danno che i rami di produzione che si dedicano alla elaborazione delle materie prime risentono dal dazio imposto su queste.

---

(1) Per i dettagli tecnici del traffico di perfezionamento vedi F. Lusensky, *Der zollfreie Veredlungsverkehr*. Berlino, 1903; M. v. Engel, *Der Veredlungsverkehr*. Vienna, 1904.

§ 22. — I premi d'esportazione.

Un caso particolarmente importante di misure doganali di favore è quello dei premi di produzione e di premi d'esportazione. Questi si accordano o direttamente stabilendoli in un *quantum* per unità di misura della merce esportata, oppure indirettamente coll'esentare quest'ultima dal pagamento d'imposte. Gli Stati che vogliono proteggere più che è possibile la loro produzione cercano da prima di spingere le aliquote delle loro tariffe al massimo grado, ma poi si accorgono che gli Stati interessati si rifanno imponendo alla lor volta sulle merci esportate dai primi dei dazî gravosissimi. Per evitare questa dannosa conseguenza della propria politica doganale un paese deve talvolta ricorrere ai premi d'esportazione, i quali diminuiscono di molto le entrate doganali da un lato e dall'altro provocano delle misure di rappresaglia, come i dazî di ritorsione (*countervailing duties*) che paralizzano totalmente l'effetto del premio. Allora questo viene aumentato, ma poco dopo anche i dazî di ritorsione subiscono pure un aumento corrispondente con un crescendo rovinoso per tutti. Coll'andar del tempo i premi cagionano un aggravio notevolissimo all'erario e portano i prezzi del prodotto premiato a tale altezza sul mercato interno che anche qui il principio della comunanza d'interessi risolve i conflitti, e per mezzo di atti d'intesa internazionali si pone fine al mal governo dei premi.

Un esempio classico nella storia dei premi d'esportazione è dato dalla storia dei premi allo zucchero: è stata una ridda in crescendo di premi da un lato e di dazî di ritorsione dall'altro; appena uno Stato aumentava il premio per far fronte al dazio di ritorsione, lo Stato interessato rialzava quest'ultimo e via dicendo. Fintantochè con la convenzione internazionale di Bruxelles sugli zuccheri (del 5 marzo 1902), i premi d'ogni sorta furono aboliti e fu fissato un limite massimo al dazio sullo zucchero.

F) Le coalizioni capitalistiche e i dazî.

§ 23. — I cartelli, i *trusts*, ecc., e la politica doganale.

Tratteremo ora dei rapporti fra i dazî e i cartelli (sindacati, unioni, cartelli, leghe industriali, *trusts*), rapporti altrettanto interessanti

e degni di attenzione quanto non esaurientemente studiati (1). Si vedrà come i dazî abbiano avuto, nei loro effetti, ripercussioni che vanno al di là dello scopo originario, il che doveva necessariamente far sorgere negli abitanti delle varie unità economiche la convinzione che i dazî sono, economicamente, non soltanto superflui ma che vanno diventando dannosi, e che il miglior mezzo da adottare nella lotta mondiale per la prevalenza dei proprî interessi economici è di spianare la via, anche nel campo politico-economico, all'applicazione del principio della comunanza internazionale d'interessi. Persino un uomo politico così moderato e amico del movimento sindacale nell'industria, com'è Rodolfo Martin, dice a questo proposito (2): " Nell'azione concorrente di certi dazî, ai quali non può essere attribuita nè la funzione di far sorgere, nè quella di proteggere le industrie, con l'azione dei cartelli o dei *trusts* o con l'azione di una organizzazione che è ad un tempo un cartello e un sindacato industriale, com'è il caso del *trust* americano dell'acciaio (3), si manifestano delle forze affatto nuove, le quali dànno una nuova direttiva e imprimono uno speciale movimento all'economia; che esse esistessero o che potessero sorgere nè A. Smith nè F. List lo immaginarono neanche lontanamente. Tali forze si sono maturate e si sono sviluppate, combinandosi alla lor volta con altre forze politiche, economiche e sociali, tanto che l'antica divisione dei partiti in liberista e protezionista può considerarsi come già sorpassata ".

---

(1) Vedi R. Liefmann, *Kartelle und Trusts*. Stoccarda, 1905; Lewy, *Syndikate Kartelle und Trust*. Jena, 1910, G. Fischer; Jarach C., *I rapporti fra trust protezionismo*. Torino, 1904.

È difficile stabilire una distinzione teorica precisa tra le varie forme di coalizione d'interessi industriali e commerciali; inoltre in italiano non esistono le espressioni corrispondenti. In generale si può dire col Brentano che i *trusts* rappresentano una organizzazione di carattere industriale, commerciale e finanziario insieme, quindi hanno di mira in prima linea l'unificazione della produzione, sicchè coloro che ne fanno parte non possono produrre isolatamente, ma devono fondere i loro interessi con quelli dell'impresa comune; invece i *cartelli* (*Kartelle*) lasciano libera la produzione e ne regolano invece il commercio, cioè il prezzo di vendita, la quantita da mettere al mercato, ecc. [*N. d. T.*].

(2) *Die Eisenindustrie in ihrem Kampfe um den Absatzmarkt* (L'industria del ferro in Germania e la sua lotta per i mercati). Lipsia, 1904.

(3) Vedi *Der Stahltrust* (Il trust dell'acciaio) di H. v. Münsterberg nella " Neue Freie Presse " del 19 novembre 1911. [*N. d. T.*].

A noi interessano, quanto alla politica doganale, specialmente i cartelli sotto due aspetti: in quanto si occupano di smerciare i loro prodotti all'estero secondo il sistema detto *dumping*, cioè a prezzi più bassi che all'interno, e in quanto tendono all'internazionalizzazione della produzione e del commercio.

§ 24. — Forniture all'estero a prezzi ribassati — *dumping*.

Prima che una produzione protetta da misure doganali giunga ad un grado di sviluppo relativamente alto qual è quello di formare oggetto di accordi internazionali (parliamo di quelli, ben inteso, di carattere privato), ha di regola da passare attraverso una fase precedente, quella dell'intesa nazionale. Si è discusso molto, così da amici come da avversari dell'organizzazione sindacale dell'industria, se siano stati i dazî protettori a provocare le intese industriali o se le abbiano soltanto agevolate, come crede la maggior parte degli scrittori che si occuparono della cosa. Il fatto che certe branche di produzione di notevole importanza, come l'industria dell'estrazione del carbone in Germania e in Austria-Ungheria, hanno formato dei sindacati, benchè non godessero la protezione dei dazî, non dimostra affatto che questi, rispetto all'industria del ferro, dello zucchero, della produzione di alcuni generi alimentari, all'industria chimica e a quella tessile non siano stati la causa principale della formazione dei relativi cartelli, sindacati o *trusts*, quando non siano mancate le altre condizioni indispensabili per la formazione di tali unioni. E benchè i difensori del movimento cartellista citino il caso dell'Inghilterra, ove, malgrado il libero scambio, sono sorti dei cartelli (p. es., nell'industria dei saponi e in quella della produzione di sostanze alcaline), questo non significa affatto che i dazî non li promuovano; l'eccessivo investimento di capitali, che è la causa dell'intensificarsi della concorrenza e dà l'impulso al formarsi dei cartelli, non deriva soltanto dal fatto che i capitali si accrescono e il mercato rimane invariato (come nel caso del protezionismo), ma anche da ciò che i capitali restano eguali mentre il mercato si restringe (come nel caso del libero scambio). V'è inoltre da notare che i paesi a regime di libero scambio avendo un più facile mercato internazionale risentono direttamente l'influenza delle tariffe doganali degli altri

paesi protezionisti con cui trafficano, sono *directly connected with foreign tariffs* (1).

Possiamo in generale affermare che quanto minore è il numero delle imprese che conta un'industria, quanto più semplice è il prodotto e il processo produttivo di un'industria, quanto minore è la concorrenza straniera (e si può aggiungere: quanto più alti sono i dazî protettori), con tanta maggior facilità gli interessati sono spinti ad unirsi, a coalizzarsi.

Un'industria sindacata, quand'anche non si sia formata in seguito a misure protettive che l'hanno favorita, cercherà di sfruttare quanto più è possibile il dazio, per realizzare i migliori prezzi all'interno e per mettersi in grado di produrre tanto da poter fare esportazione dei suoi prodotti sia pure a prezzi bassi, aumentando anche per questo verso i suoi utili. In ciò consiste appunto quello che gli inglesi chiamano *dumping,* cioè nel fornire grosse partite all'estero a prezzi più bassi. Che vi sia tornaconto è chiaro, perchè il costo di produzione è tanto minore quanto maggiore è la quantità prodotta.

Non v'ha dubbio che il *dumping* danneggia frequentemente gli interessi nazionali; infatti il prodotto dell'industria sindacata viene fornito ai concorrenti esteri più a buon mercato, che non alle industrie nazionali, che devono comprare all'interno quel prodotto pagando gli alti prezzi di cartello. Invece i concorrenti esteri, che comprano tale prodotto a condizioni di favore, avendo un largo margine, possono fornire al nostro o ad altri paesi i loro prodotti finiti a prezzi più bassi contendendoci i mercati. Si è detto che se l'industria sindacata non fornisse i suoi prodotti, che sono il risultato di una parte del lavoro nazionale, all'estero, questo comprerebbe altrove le materie che gli occorrono egualmente a buon mercato, e gli articoli che con esse fabbrica li esporterebbe e li venderebbe lo stesso presso di noi; per conseguenza, la politica contraria ai cartelli avrebbe questo risultato: che il paese anticartellista produrrebbe tanto meno quanto meno può vendere all'estero a prezzi bassi, il che andrebbe a tutto danno del lavoro e dello sfruttamento dei capitali nazionali. P. es., le fabbriche straniere che importano prodotti semi-fabbricati dalla

(1) Vedi D. H. Macgregor, *Industrial Combination.* London, 1906, p. 132.

Germania a prezzi ribassati, qualora i prezzi rialzino ed esse non possano procurarsi tali prodotti nel loro paese, saranno in grado di ritirarli da altri paesi quando i prezzi siano alti; intanto la produzione di semi-fabbricati in Germania diminuirebbe di quella quantità che essa esporta (più di 400.000 tonnellate); e perciò il costo di produzione e i prezzi all'interno dovrebbero aumentare. Si aggiunge che l'esportazione di articoli semi-fabbricati non potrebbe cessare senza produrre gravi effetti, mentre d'altro canto essa serve di valvola di sicurezza, la quale permette di riversare sul mercato mondiale l'eccesso di produzione. Se fosse possibile di regolare la produzione a seconda delle condizioni del mercato, non vi sarebbe squilibrio fra la produzione e la vendita. Ma nessuno può prevederle esattamente; persino il servizio di informazioni esteso e oculato dei cartelli e dei sindacati meglio organizzati, che dispongono anche di un servizio statistico assai perfezionato, non è in grado di fare con esattezza delle previsioni in proposito (1). La discussione intorno ai prezzi da farsi all'estero per i prodotti semi-fabbricati tedeschi, che ebbe luogo in seno all'Inchiesta sui cartelli, si fondò su basi e su materiali assolutamente insufficienti, poichè gli interessati stessi non comunicano, per ragioni facili a comprendersi, i prezzi che effettivamente fanno ai compratori esteri.

I cartelli giustificano il loro modo di procedere adducendo come ragione fondamentale la instabilità e la imperfetta conoscenza delle condizioni del mercato sia all'estero che all'interno, sicchè è necessario che si assicurino a qualunque costo lo smercio di un dato *stock* di prodotti. Se è realmente vero che non soltanto i Governi e i Parlamenti, ma persino i cartelli e i sindacati non posseggono notizie e dati sufficienti sulle condizioni del mercato, nemmeno del mercato interno, e che gli acquirenti nazionali di prodotti semi-fabbricati sono male informati sui prezzi a cui sono venduti all'estero, ciò dimostra a chiare note la necessità di una esatta statistica dei prezzi, la quale senza esser destinata alla pubblicità, per non nuocere agli interessi privati, dovrebbe essere sempre a disposizione del Governo. Tuttavia non

(1) Vedi Arn. Steimann-Bucher, *Die Kontradiktorischen Verhandlungen über den Stahlwerksverband*, nella " Deutsche Industriezeitung „ del 20 ottobre 1905.

è troppo credibile che le persone alle quali è affidata l'alta direzione di industrie sindacate, siano tanto all'oscuro sulle condizioni del mercato, da trovarsi di fronte ogni momento a notevoli eccedenze di produzione. Come pure raro dovrebbe essere il caso che i compratori di oggetti semi-fabbricati non siano bene informati sui prezzi a cui vengono forniti all'estero; simili coefficienti di calcolo altrettanto importanti quanto elementari devono essere noti con esattezza ad ogni industriale che sappia il fatto suo. Si può convenire che non è possibile far dei calcoli sulla base di prezzi medî ma che bisogna tener conto dei prezzi effettivamente fatti, che quindi son più difficili a conoscersi. Ma quando la maggior parte delle imprese che si occupano di una data produzione sono sindacate, bisogna pur considerare come prezzo fondamentale, sul quale si basa tutta la produzione, quello fissato dal sindacato.

È poi discutibile l'affermazione che, qualora l'estero non potesse più acquistare a buon prezzo i prodotti delle industrie sindacate di un paese, troverebbe altrove quei prodotti ad un prezzo tale da aver ancora convenienza a fabbricarne oggetti finiti per il mercato interno, quando non gli torni conto importare addirittura gli articoli pronti per il consumo. Ed è pure dubbio se una industria sindacata grande e potente debba, per il fatto di non poter più smaltire i suoi prodotti su l'uno o l'altro mercato estero, restringere la sua produzione, licenziare operai, ecc.; poichè essa può mantenere la sua produzione quantitativamente allo stesso livello ribassando leggermente il prezzo di vendita all'interno, ottenendo così un aumento di consumo che andrebbe a compensare le mancate forniture all'estero.

L'industria sindacata, qualora sia protetta da dazî, danneggia direttamente l'economia nazionale anche perchè fornendo essa materie prime o prodotti semilavorati alle altre industrie nazionali a prezzi più alti di quello che esse li pagherebbero acquistandoli all'estero, se non fossero colpiti da dazio, queste lavorano e producono con maggior costo; quindi non solo scema la loro potenzialità nell'esportazione ma più facilmente sono esposte alla concorrenza estera sul mercato interno. Che fra dazî e cartelli vi sia una stretta connessione, è dimostrato dalla difesa appassionata che si fa nella stampa e nei Parlamenti dei dazî sui prodotti di industrie sindacate, tecnicamente e finanziariamente potenti come,

). es., quella del ferro; il che prova che i cartelli sono non poco nteressati ai dazî.

***

Secondo R. Liefmann, che trattò con profondità, nell'opera già citata, quest'argomento, le forniture all'estero a buon mercato non si devono considerare come un deprezzamento e, diremo così, una dissipazione dei beni nazionali, perchè i prezzi che si realizzano all'estero mediante il cartello non sono inferiori a quelli che si praticherebbero se il cartello non ci fosse, poichè i fabbricanti devono pur offrire i loro prodotti, se li vogliono smerciare, almeno ai prezzi che fanno i loro concorrenti. Ma noi rispondiamo che i cartelli vendono effettivamente a prezzi inferiori per eliminare i concorrenti, e lo possono fare perchè trovano largo profitto negli alti prezzi all'interno in seguito alla protezione doganale di cui godono i loro prodotti. Quest'autore continua dicendo che di solito è preferibile esportare vendendo all'estero la merce a buon mercato, piuttosto che lasciare che l'eccesso di produzione sia all'interno causa di prezzi rovinosi o di crisi, oppure di inoperosità o di insufficienza di lavoro delle fabbriche, sicchè molti operai restino senza pane.

Ma è proprio necessario, domandiamo noi, di produrre continuamente in quantità enorme e più di quel che si può vendere? Si decantano i vantaggi economici dei cartelli dicendo appunto che servono a regolare la produzione, a far sì che non si abbia sovraproduzione, cioè a equilibrare l'offerta alla domanda in modo che si produca tanto quanto è prevedibile che il mercato interno e il mercato estero, a prezzi normali, possano assorbire. Ora se si ammettesse, come Liefmann e Steinmann-Bucher, che i cartelli non sono in grado nemmeno di condurre a questo equilibrio, dovremmo estendere ben più oltre la nostra critica.

Il punto fondamentale del problema si racchiude secondo il Liefmann in questa argomentazione: " i prezzi sostenuti praticati all'interno dall'industria sindacata fanno sì che le imprese costrette a ricorrere ad essa per le materie da elaborare sono danneggiate e indebolite nella lotta per la concorrenza di fronte a quelle che possono ritirare a buon prezzo dall'estero i prodotti di cui abbisognano ". Ora tutto questo, continua l'autore, non ha nulla a che

fare con il *dumping*, poichè quand'anche l'industria sindacata no esportasse affatto, le imprese nazionali che ne elaborano i prodott si troverebbero ciò non di meno in condizioni di inferiorità di front all'estero, per quel che riguarda le condizioni di concorrenza, pe il solo fatto che il cartello sostiene alti all'interno i suoi prezz di fronte a quelli praticati dall'estero sui vari mercati.

Ora, è esatto che quand'anche l'industria sindacata non esport a prezzi ribassati, ciò non di meno l'alto prezzo del suo prodott danneggia, nella concorrenza sul mercato mondiale, i fabbricant nazionali che lo elaborano. Ma allorchè quell'industria fa fornitur all'estero a sistema *dumping*, allora favorisce per di più la con correnza estera persino sul mercato interno. Il che dimostra ch le vendite all'estero a prezzi ribassati non sono senza effett dannosi.

Ciò ammette, malgrado le sue precedenti argomentazioni, anch il Liefmann ma non relativamente a prodotti che non vengono ul teriormente elaborati all'interno, e cita quest'esempio: Se le fab briche germaniche di rotaie vendettero un tempo, quando la co struzione di ferrovie all'interno aveva proporzioni relativament modeste e il consumo interno di rotaie diminuiva, alla Spagna alla Rumenia e altrove a prezzi ribassati, per poter dar lavoro a loro stabilimenti e ai loro operai, l'economia nazionale non fu danneggiata da questo fatto. In ciò Liefmann ha forse ragione Ma vi son due osservazioni da fare: primo, che i cartelli più po tenti sono proprio quelli i cui prodotti vengono poi rielaborati secondo, che è probabile che l'aumento di prezzo che subirono i Germania le rotaie posteriormente sia stato causato da quell forniture, e che tale aumento abbia a sua volta fatto elevare i costo dei trasporti.

§ 25. — Il *dumping* e l'interesse dell'economia nazionale.

Si afferma da molti che le forniture all'estero a prezzi ribassat non arrecano poi all'economia nazionale danni tanto gravi com potrebbe sembrare a prima vista; che il prezzo è ribassato sol apparentemente, poichè viene in seguito aumentato dalle maggior spese di trasporto e dai dazî d'importazione, di guisa che il fab bricante estero che ritira prodotti da elaborare da un cartello ch

fa vendite a sistema *dumping*, p. e. dai cartelli germanici, non li acquista di fatto a prezzi più bassi di quello che li paghi il fabbricante tedesco. Si dice ancora che tali vendite non costituiscono un commercio sistematico, non si fanno regolarmente, ma che servono sopratutto a tenere continuamente in attività gli esercizi industriali, per diminuire le spese generali e per occupare gli operai senza interruzione; che quindi il fabbricante estero non può nei suoi calcoli far conto di acquistare con sicurezza e continuamente a buon mercato i prodotti di cui abbisogna. In terzo luogo si fa osservare che i paesi che importano materie prime a buon mercato non per questo vedono le loro industrie fiorire rapidamente.

Ci sembra opportuno soffermarci alquanto su queste affermazioni. Anzitutto osserviamo che anche le fabbriche nazionali devono sopportare le spese di trasporto, che spesso sono egualmente forti come quelle che ha da sopportare il paese estero concorrente. È vero che questo deve pagare in più il dazio d'importazione, ma non sempre; e poi molte volte il dazio viene a cadere, quando si tratta di traffico di perfezionamento con successiva riesportazione.

Quanto alla seconda affermazione, essa contiene più d'una contraddizione. Da un lato si dice (Liefmann) che " le forniture a sistema *dumping* non sono affari che si fanno regolarmente, che non costituiscono un commercio sistematico continuato ", d'altro canto si afferma implicitamente che tali forniture non sono poi un fenomeno tanto raro; del resto ciò è un fatto notorio. E sono appunto le vendite a *dumping* fatte sistematicamente che danneggiano l'economia nazionale, poichè contro forniture fatte saltuariamente a prezzi ribassati per smaltire la produzione in eccesso o per non interrompere il lavoro e chiudere temporaneamente la fabbrica, non v'è nulla da obbiettare.

L'ultimo argomento (le materie prime a buon mercato non fanno fiorire le industrie) non prova nulla contro la dannosità del *dumping*, anzi conferma ciò che più volte abbiam detto, che cioè nè i dazî nè i bassi costi di produzione bastano da soli a far sviluppare rapidamente una data produzione e a renderla capace di vincere la concorrenza sul mercato mondiale. Ma non v'ha dubbio che, quando *altri fattori* sieno operativi, anche il buon mercato della materia prima contribuisce al successo di una data industria. Se questa riesca o no a resistere alla concorrenza sul mercato mondiale, ciò dipende dal concorso di quegli altri fattori, si comprende;

poichè se il basso prezzo delle materie prime o dei prodotti lavorati producesse da solo tale effetto, non occorrerebbe spendere più una parola, giacchè la dannosità del *dumping* sarebbe più che dimostrata.

L'azione dei cartelli danneggia l'economia nazionale, perchè, come dicemmo, mette in grado le industrie estere similari di far concorrenza alle industrie nazionali sul mercato interno o su altri mercati. Ciò è possibile o perchè i produttori coalizzati delle materie prime le vendono più a buon mercato all'estero che non all'interno, oppure perchè tengono all'interno i prezzi così elevati che i costi di produzione sono altissimi e quindi il caro prezzo, mentre toglie o scema agli articoli nazionali, derivati dai prodotti delle industrie sindacate, la resistenza alla concorrenza sul mercato mondiale, d'altra parte rende possibile e conveniente l'importazione di articoli esteri similari.

In ambedue i casi è il dazio che, dando origine o favorendo la formazione dei cartelli, intensifica i conflitti internazionali d'interessi suscitando in seno a quelle economie nazionali che subiscono l'influenza delle coalizioni industriali delle correnti ultra-protezioniste a favore di queste.

Allora gli Stati la cui politica doganale è dominata dalla potenza di tali coalizioni sono presto o tardi costretti a ricorrere a provvedimenti per rimediare agli effetti dell'azione dei cartelli, sindacati, ecc. Così per proteggere almeno l'esportazione dei prodotti derivati (giacchè l'influire sul prezzo all'interno delle materie monopolizzate dai cartelli è assai più difficile) che non possono essere fabbricati se non con tali materie accordano ogni sorta di facilitazioni (premi d'esportazione, esenzione dal dazio nel traffico di perfezionamento, ecc.). Tuttavia queste misure hanno un'efficacia assai scarsa e per di più non possono venir concesse, sopratutto per ragioni finanziarie, a tutte le categorie di fabbricanti che elaborano prodotti di industrie sindacate; quindi mentre si favorisce una categoria si nuoce ad altre (1).

---

(1) I cartelli stessi accordano delle facilitazioni in quanto vendono anche a dei fabbricanti nazionali a miglior mercato le materie destinate ad essere elaborate per l'esportazione; ma tali facilitazioni dipendono dall'arbitrio personale dei direttori o dall'intervento di personalità influenti; si concedono ad alcuni grandi fabbricanti, mentre si negano ai piccoli.

***

Quanto alle forniture fatte all'estero dai cartelli a prezzi ribassati, è opportuno constatare che non tutti gli Stati le vedono di buon occhio, come vorrebbero parecchi autori.

Negli Stati Uniti (1) e in qualche altro paese è prescritto che nel daziare le importazioni l'ufficiale doganale debba tener conto " dell'effettivo valore di mercato della merce o del suo prezzo all'ingrosso qual'è fatto sui principali mercati del paese esportatore, e non di eventuali *prezzi* speciali *d'esportazione*, cioè ribassati (*dumping*). Tale provvedimento della legislazione doganale nord-americana ha provocato le proteste delle industrie esportatrici europee e ha determinato la risoluzione presa dall' " associazione economica dell'Europa centrale " (*Mitteleuropäischer Wirtschaftsverein*) (2) nel suo congresso del 19 e 20 novembre 1906 a Vienna, risoluzione nella quale si raccomanda agli Stati Uniti di stabilire che nel calcolo del dazio sia tenuto conto non del prezzo all'ingrosso quale è praticato sul mercato del paese esportatore ma del prezzo " che il produttore o esportatore europeo fa anche agli altri paesi per eguali merci e per eguali quantità "; dunque si propone di daziare le merci in base a un prezzo d'esportazione, cioè ribassato. È però presumibile che l'Unione nord-americana non muterà la sua attitudine; accogliere una tesi che propugna la determinazione del valore doganale in base a prezzi ribassati e non ai prezzi praticati sul mercato del paese esportatore non corrisponde alle direttive di una sana politica doganale.

§ 26. — **Mezzi per combattere l'azione dei cartelli.**

Queste considerazioni ci aprono la via alla ricerca dei mezzi che — indipendentemente dai premi d'esportazione e dal *drawback* — sarebbero in grado di attenuare le dannose conseguenze deri-

(1) Vedi " Custom Administrative Act " (sezione IV) degli Stati Uniti d'America.

(2) Vedi Cap. IX, § 7.

vanti dalla politica che fanno i cartelli. Citiamo in prima linea il ribasso o la sospensione di quei dazî, grazie ai quali le industrie sindacate sono in grado di svolgere una politica dei prezzi a danno del mercato nazionale. Questo mezzo non è, ben s'intende, applicabile in quei casi in cui la produzione dell'industria sindacata è un monopolio naturale, come l'industria del potassio in Germania, l'estrazione del carbone, la fabbricazione del cemento in altri paesi. Anzi queste materie, in vista delle spese di trasporto assai elevate in confronto al valore, non sono quasi mai colpite da dazî d'importazione. Ma v'hanno molte materie prime e prodotti semifabbricati che sono protetti da dazî, e la protezione doganale di cui godono ha appunto un'importanza decisiva sia sulla formazione dei cartelli che sulla politica ch'essi svolgono per tener alti i prezzi. Ora, bisognerebbe poter ribassare o sospendere temporaneamente questi dazî, quando l'azione dell'industria sindacata protetta sia dannosa agli interessi generali dell'economia nazionale. Quand'è che la protezione doganale accordata a un'industria sindacata ridonda a danno dell'economia nazionale? Ciò avviene allorchè le fabbriche nazionali che elaborano le materie prodotte dal cartello (o industria sindacata) sono economicamente più importanti che non il cartello (sia perchè esistono in gran numero, sia perchè occupano più lavoratori che non il cartello), esportano regolarmente una quantità considerevole dei loro prodotti, sono costrette a comprare all'interno materie prime o prodotti semifabbricati a un prezzo che è di tanto superiore al prezzo a cui si potrebbe ritirare dall'estero merce della stessa qualità di quanto circa è l'ammontare del dazio (dedotte le spese di trasporto, ecc.); il dazio dovrebbe essere ribassato di un importo equivalente a questo *quantum* in più. È ben naturale che tal provvedimento non dovrebbe richiedere l'approvazione del potere legislativo, i cui atti sono troppo complessi; è una misura da adottare al momento, la quale deve avere rapidità di esecuzione, e perciò deve essere affidata al potere esecutivo responsabile, su proposta o sentito il parere di un apposito organo consultivo competente. È superfluo far osservare che simili provvedimenti sarebbero diretti a proteggere non solo la produzione nazionale destinata all'esportazione, ma anche a difendere il mercato nazionale dalla concorrenza estera, in quanto sia favorita dall'azione dei cartelli.

Che queste idee poi abbiano un valore pratico lo dimostra l'at-

titudine di un uomo di Stato così eminente qual è W. Bryan, il quale nel suo discorso-programma all'epoca (1904) della lotta elettorale per la presidenza della repubblica nord-americana ebbe a dire: " La questione della tariffa doganale è intimamente connessa con la questione dei *trusts*, e la riduzione della tariffa costituisce un mezzo ottimo per limitare lo sfruttamento che esercitano i *trusts*. Benchè l'assoluta libertà di lavoro non renda impossibile la formazione e l'esistenza dei *trusts*, tuttavia è probabile che poche imprese industriali oserebbero entrar a far parte di un *trust* se il Presidente della Repubblica avesse il potere di includere fra gli articoli ammessi in franchigia quelli che possono far concorrenza ai prodotti monopolizzati da un *trust* „ (1).

Una proposta più volte messa in discussione riguarda le cosidette " clausole *anti-dumping* „; si dovrebbero cioè includere nei trattati di commercio delle clausole relative all'azione dei cartelli rispetto all'esportazione. Uno Stato deve avere il diritto di aumentare il dazio di una merce, allorchè questa vi è importata da un altro Stato a un prezzo più basso di quello che sia venduta nel paese esportatore (2). Lo scopo dei provvedimenti proposti è essenzialmente di regolare i dazî in modo da paralizzare l'azione delle agevolazioni concesse dai cartelli; infatti essa attualmente rende in parte illusorio nei suoi effetti il dazio di protezione in quei paesi nei quali viene importato a prezzi ribassati il prodotto dell'industria sindacata. Fu già proposto di disciplinare per mezzo di convenzioni internazionali l'azione dei cartelli da Luigi Luzzatti in Italia, dallo statista S. Witte in Russia, dall'economista J. Guyot in Francia, in Germania da G. Gotheim (3). Tuttavia il provvedi-

(1) Questa idea è condivisa in Europa da parecchi scrittori; vedi F. C. Huber, *Die Kartelle* (I cartelli). Stoccarda, 1903; Louis Katzenstein, nella " Deutsche Wirtschaftszeitung „ (Berlino), del 4 ottobre 1904.

(2) La legge doganale canadese del 10 agosto 1904 dispone (§ 4): " Se ad un organo doganale risulta che il prezzo di esportazione di un articolo importato, soggetto a dazio, che vien prodotto anche nel Canadà, sia superiore al prezzo di mercato praticato nel paese di provenienza, tale articolo deve andar soggetto a un dazio speciale addizionale, il cui ammontare equivale alla differenza fra il prezzo praticato all'interno e il prezzo a cui è venduto esportato nel Canadà „. Naturalmente nel calcolo si tien conto delle spese di trasporto a cui va soggetta la merce dalla piazza da cui viene spedita direttamente al Canadà.

(3) Vedi G. Gotheim, *Internationale Regelung der Eisenzölle* (I dazî sul ferro regolati con misure internazionali). Berlino, 1905.

mento ora accennato sarebbe più difficile da applicare che non quello di ribassare il dazio al momento opportuno, e darebbe anche facilmente origine a dei conflitti internazionali. D'altra parte quello Stato nel quale viene importato a prezzi bassi il prodotto del cartello può non aver interesse ad aumentare i suoi dazî. Inoltre è ben difficile stabilire ufficialmente il prezzo di esportazione e il prezzo di mercato interno di una merce prodotta da un cartello. E siccome questi prezzi non restano eguali, ma subiscono delle frequenti oscillazioni, conseguenza ne sarebbe un frequente mutamento della rispettiva aliquota di tariffa, il che turberebbe non poco il commercio di questo prodotto a danno delle imprese che si occupano della fabbricazione di articoli derivati da esso.

Qualora gli Stati volessero seriamente combattere gli effetti dannosi dei cartelli, dei *trusts*, dei sindacati, ecc., potrebbero benissimo riuscire a superare le difficoltà accennate con proprî mezzi autonomi. È un fatto che un provvedimento — non convenzionale ma autonomo — simile alla clausola *anti-dumping* è già stato applicato con ottimo risultato: i dazî addizionali sullo zucchero importato a prezzo ribassato negli Stati Uniti d'America e nell'India orientale. Veramente si trattava di un prodotto il cui prezzo si forma molto semplicemente, di solito appena terminata la campagna; il che non accade per molti prodotti. Ciò non di meno gli Stati, purchè si decidessero seriamente ad agire, potrebbero benissimo mettersi in grado di disporre dei necessari dati sui prezzi per applicare con efficacia la clausola suddetta sia in via autonoma che in via convenzionale.

§ 27. — **Internazionalizzazione della produzione e della vendita.**

Come più volte fu accennato in questo libro, è un elemento della massima importanza, per una giusta valutazione di taluni problemi di politica economica internazionale, la conoscenza della più recente fase evolutiva del movimento economico internazionale: la internazionalizzazione della produzione industriale e del commercio. Intorno a questo interessante fenomeno del passaggio della grande impresa e della grande industria ad impresa e ad industria mondiale le notizie sono purtroppo scarse e manchevoli e di solito hanno

soltanto carattere privato (1). Sarebbe raccomandabile che i Governi si procurassero in via ufficiale informazioni complete al riguardo, le quali permettano alla politica economica statale di procedere su basi più sicure (2).

Questi fenomeni d'internazionalizzazione, che aumentano continuamente tanto di numero quanto d'importanza, dovrebbero anche essere fatti oggetto di un'indagine induttiva esatta e precisa, perchè essi servono di chiave per spiegare più d'un punto oscuro della nostra scienza. Le singole economie nazionali infatti non hanno alcun interesse a mantenere in vigore dei dazî di monopolio, quali sono appunto i dazî sui prodotti di un'industria internazionalizzata; non hanno interesse a mantenerli almeno nei rapporti con quei paesi in cui tale internazionalizzazione è avvenuta. È questo un caso classico di quella evoluzione che, al di là dei dazî, conduce all'intesa internazionale, perchè al conflitto d'interessi fra le unità economiche nazionali si sostituisce la comunione d'interessi.

***

L'internazionalizzazione della produzione e dello smercio è un fenomeno che si connette con quello di cui abbiamo trattato nei paragrafi precedenti. Prima abbiamo parlato dei cartelli come coalizioni d'interessi entro l'àmbito di un'economia nazionale, ora trattiamo di quegli accordi fra produttori (*trusts*, sindacati, cartelli, ecc.) che rappresentano una coalizione d'interessi internazionali.

L'accordo fra i produttori dei vari paesi per cui ha luogo l'internazionalizzazione della produzione o della vendita, o dell'una e dell'altra insieme, si attua in più modi: *a)* Vengono riunite in una sola o in più imprese capitalistiche, sotto un'unica alta direzione commerciale, tutte le fabbriche che producono un medesimo

(1) Vedi *Kartell-Rundschau* (pubblicata da S. Tschiersky). Düsseldorf.

(2) In Germania si fece un'inchiesta sui cartelli (Kartell-enquete) nel 1906, ma purtroppo non si estese anche a quei " sindacati esteri e internazionali che tuttavia hanno importanza per la vita economica germanica „. (*Denkschrift über das Kartellwesen bearbeitet im Reichsamte des Innern.* Berlino, 1906).

articolo esistenti in più paesi, oppure, quando le fabbriche sono già sindacate, i sindacati *(trusts)* stessi sia di parecchi paesi, sia di tutto il mondo. Ne sono esempi il *trust* navale internazionale *(International Mercantile Marine Cy., Morgantrust)* (1), i tentativi del *trust* americano dell'acciaio per disciplinare con l'accordo di tutti i produttori del mondo la fabbricazione e lo smercio dei prodotti siderurgici, il sindacato internazionale dell'industria degli specchi, i tentativi per formare un monopolio mondiale dell'olio, il *trust* internazionale della soda, ecc. *b)* Un altro modo di internazionalizzare la produzione e la vendita è quello che hanno seguìto in Germania l'industria elettrotecnica e l'industria delle macchine: le personalità più cospicue che rappresentano una data industria di un determinato paese fondano in altri paesi delle fabbriche proprie, delle filiali, delle agenzie, dei magazzini di vendita proprî. *c)* Si ha infine internalizzazione economica allorquando una quantità rilevante di capitale estero viene investita nelle imprese industriali di un paese, senza che tuttavia abbia luogo una vera fusione d'interessi, o un sindacato, ecc. In tutti questi casi ha luogo il fenomeno della internazionalizzazione il quale porta come conseguenza una comunione internazionale d'interessi.

---

(1) Al principio del 1911 si è molto parlato del *trust* navale. A quanto si sa, nel dicembre 1911 con atto stipulato a Londra si è costituito il *trust* delle Compagnie di navigazione italiane ed estere che fanno servizio di emigrazione e di trasporto di merci da Napoli per i paesi d'oltre Oceano. Il *trust* è andato in vigore dal primo gennaio.

Di esso fanno parte le seguenti compagnie: Cunard Line, Nord-deutscher Lloyd, White Star Line, Lloyd Italiano, Lloyd Sabaudo, Società Nazion. Servizi Marittimi con la Società Italia, la Veloce e la Siculo-Americana. Due sole Compagnie non parteciparono al *trust*, la Fabre e l'Austro-Americana.

In base al contratto le Compagnie hanno rimaneggiato le tariffe sulle merci apportandovi in media un aumento di circa dieci per cento. Furono maggiormente colpiti alcuni dei prodotti meridionali più importanti, come le conserve alimentari, le paste, la cui esportazione nel Nord America supera i 30 milioni di lire all'anno (Vedi pag. 281).

In quanto all'emigrazione, non potendo aumentare i noli che, come è noto, sono fissati dal Commissariato d'emigrazione, s'è deciso di ridurre le partenze. La Cunard Line effettuerà tre partenze al mese, il Nord-deutscher Lloyd e la Società Nazionale Servizi Marittimi, due, tutte le altre Compagnie, una.

Il *trust* ha due direzioni: una tecnica con sede a Genova ed una finanziaria con sede a Milano. [*N. d. T.*].

In ogni caso, la possibilità e l'utilità dell'internazionalizzazione di un prodotto si basano su dei processi brevettati per cui la produzione ha carattere di monopolio (p. e., l'industria chimica) oppure su dei perfezionamenti tecnici nuovi (p. e., l'industria degli specchi), oppure sui dazî molto elevati introdotti da quei paesi che prima costituivano un buono sbocco all'importazione (p. e., l'industria elettrotecnica germanica).

Prima di studiare l'importanza politico-economica di queste formazioni, sarà bene dare qualche notizia sulla loro origine e sul loro sviluppo.

Una delle più antiche organizzazioni industriali internazionali è il " *trust* del refe „ promosso dalla nota Casa J. & P. Coats Ltd., che attualmente raggruppa le fabbriche di refe dell'America, dell'Inghilterra, del Belgio e della Russia (3).

Egualmente antico è il " cartello del borace „ che si estende alla Germania, Stati Uniti, Francia e Austria-Ungheria; esso disciplina l'acquisto della materia prima e fissa il *quantum* della produzione secondo i paesi. Il principale successo di questi cartelli consiste nel mantenere la differenza fra i prezzi delle materie prime e il prezzo del prodotto elaborato sempre al di sopra di un rendimento medio; nell'Austria-Ungheria, p. e., il prezzo del borace raffinato è più alto che altrove di 6 corone, equivalenti all'ammontare del dazio protettore. Analogamente è organizzato il cartello internazionale degli ossi, che si estende all'Italia, Germania, Austria-Ungheria e Svezia.

Un'interessante fusione finanziaria è costituita dalla Nobel Dynamit Cie, la quale possiede la massima parte delle azioni delle società produttrici di materie esplodenti dell'Inghilterra, Austria-Ungheria e Germania.

Il sindacato delle lampade a incandescenza è pure una organizzazione internazionale importante: essa riunisce le principali fabbriche dell'Austria-Ungheria, Germania, Olanda e Svizzera.

Abbiamo già citato il *trust* dell'industria degli specchi. Ad esso sono aderenti tutte le fabbriche di specchi dell'Europa continentale. Nel 1905 ha acquistato il brevetto Fourcoult, grazie al quale

---

(1) Vedi Ferd. Baumgarten und Artur Meszleny, *Kartelle und Trusts*. Berlino, 1906, p. 77 e segg.

il costo di produzione degli specchi e dei bicchieri vien ridotto di circa la metà. L'acquisto di tale brevetto rendeva impossibile il sorgere di nuove fabbriche e accresceva ancor più la sovra-produzione già notevole. Infatti, dato che il costo di produzione viene notevolmente ridotto, i fabbricanti che non possono servirsi del processo tecnico brevettato non sono più in grado sostenere la concorrenza. È interessante conoscere come il sindacato degli specchi è organizzato. Esso raggruppa tutte le società che hanno le loro fabbriche nel Belgio, Francia, Austria, Italia, Olanda. I fabbricanti sindacati si riuniscono ogni anno a Bruxelles per discutere e per deliberare sulla eventuale necessità di limitare la produzione (1). Un tribunale arbitrale composto di 3 membri esercita il controllo: chi vien meno alle disposizioni stabilite deve pagare un'ammenda di 50.000 franchi; ogni ditta aderente paga 100.000 franchi di cauzione. La convenzione sindacale dura cinque anni. I contraenti determinano i prezzi e le condizioni di vendita sia dei prodotti finiti come delle materie prime. La vendita si fa a mezzo delle organizzazioni già esistenti *(Verein deutscher Spiegelfabriken, Comptoir de vente français, Bureau de St-Gobain, Bureau des Glaces nationales Belges*, ecc.). I rappresentanti delle varie fabbriche eleggono un comitato centrale, che si riunisce a Bruxelles ogni tre mesi: un Segretariato centrale permanente a Bruxelles raccoglie i dati statistici e cura l'uniformità delle decisioni.

Anche per altre industrie esistono degli accordi internazionali fra i rispettivi sindacati nazionali allo scopo di regolare lo smercio; p. es., le officine siderurgiche della Germania non forniscono traverse di ferro al Belgio, e quelle belghe non ne forniscono alla Germania. Le officine germaniche vendono bensì le traverse *t* con destinazione ad Anversa, ma a condizione che vengano esportate (2). Citiamo ancora il sindacato belga-germanico del coke; il sindacato germanico-franco-belga-olandese dei bicchieri; il cartello austro-ungarico-germanico della colla; il cartello austro-un-

(1) La limitazione della produzione si opera così: tutte le officine destinate ad arrotare e ad allisciare il vetro vengono chiuse per 24 ore; gli operai che devono restare disoccupati ricevono metà salario.

(2) Su accordi di tal genere fra i sindacati belgi e germanici trovansi molte notizie nell'opera di G. de Leener, *Les Syndicats industriels en Belgique*. 2e ed. Bruxelles, 1904. Vedi anche " Frankfurter Zeitung „, 12 aprile 1904.

garico-germanico delle fabbriche di smalti, il quale concordò un catalogo di prezzi comuni a tutte le fabbriche federate; il cartello austro-germanico della gomma per centralizzare la vendita e per ridurre il costo di produzione in modo da eliminare la concorrenza estera, specialmente l'importazione francese di pneumatici per automobili e quella russa di *galoches*; l'Unione petrolifera europea; il *trust* anglo-americano della carne.

Degno di nota è l'accordo intervenuto tra i produttori di ferro germanici e il *trust* americano dell'acciaio *(Steel-trust)*. Gli americani, a quanto è noto, si sarebbero impegnati a non fare concorrenza in Germania, mentre le Case germaniche si sarebbero obbligate a non far concorrenza nel Messico e nell'America del Sud. Non si sa precisamente a quali prodotti questo accordo si riferisca.

Quali progressi faccia anno per anno l'internazionalizzazione della produzione lo descrive periodicamente Richard Calwer nella sua pubblicazione annuale *Das Wirtschaftsjahr* (L'anno economico). Egli osserva (1) che sono sopratutto gli inglesi e gli americani che hanno lavorato in questo campo con maggior lena e con successo. Il capitale inglese è stato investito all'estero nell'industria chimica, nelle industrie estrattive, nell'industria dei generi alimentari, in quella dei trasporti e anche in quella dei tessuti. " Più metodicamente e con più chiara visione del fine che non gli inglesi cercano di eludere i dazî gli americani; infatti parecchie Case americane hanno impiantato in Germania numerose fabbriche succursali „, quando videro minacciata dai dazî la loro importazione. Calwer continua dicendo che è difficile valutare l'importanza e l'entità degli stabilimenti impiantati all'estero dalle varie Case; le notizie in proposito sono molto manchevoli specialmente intorno al loro sviluppo nei primi anni.

§ 28. — a) Le cause dell'internazionalizzazione della produzione.

Le ragioni politico-doganali che determinano un'industria a impiantare dei proprî stabilimenti all'estero sono chiare. Si tratta di eludere i dazî proibitivi o troppo elevati imposti sopra certe

(1) *Das Wirtschaftsjahr 1902*. Jena, II parte, p. 53 e segg.

merci. Citiamo questo esempio relativo alla Russia che è molto istruttivo. La Russia tentava da molti anni di dare sviluppo all'industria del cotone e a quella della filatura in generale. Tale scopo doveva essere raggiunto, oltre che con altri mezzi adatti, anche con i dazî protettori che essa appunto impose sui filati. Il successo fu rilevante, benchè la Russia debba ancora ricorrere all'importazione per quel che riguarda i filati più fini. Ma i dazî sono così elevati, che i fabbricanti del Lancashire si decisero a impiantarvi loro stessi dei proprî stabilimenti di filatura. Dal 1897 in poi furono aperte parecchie filande fondate con l'aiuto di capitali inglesi e costruite da ingegneri inglesi. Giustamente osserva Peter Kropotkin a questo proposito: " il capitale è internazionale e oltrepassa i confini, vi siano o no le barriere doganali „ (1).

Dei fatti interessanti espone pure su questo argomento J. German (2). Egli osserva che il sistema dell'organizzazione internazionale dei produttori è assai diffuso in molti rami dell'industria delle macchine, ma che non è a conoscenza del gran pubblico. P. e., i motori a gas della fabbrica di motori a gas a Deutz presso Colonia vengono costruiti in Germania e in molti altri paesi. Infatti fabbricano motori dello stesso sistema: Langen e Wolf a Vienna, la Società italiana Langen e Wolf a Milano, la Compagnie française des moteurs a gas a Parigi, la Société anonyme des établissements Fetu-Defice a Lüttich, J. G. A. Eickhoff a Kopenhagen, The Otto Gas Engine Works in Philadelphia. Inoltre la fabbrica di Deutz è addivenuta ad un accordo con la grande fabbrica inglese di motori Crosley Bro's per ripartirsi il mercato mondiale. È una organizzazione che ha nei varî paesi una quantità di agenzie, sicchè si può dire che il motore Deutz si può comperare in tutto il mondo come prodotto nazionale. Egualmente si può dire della organizzazione internazionale delle fabbriche di caldaie a gas e a vapore Babcock & Wilcock.

Le grandi società tedesche di elettricità posseggono grandi fab-

---

(1) Peter Kropotkin, *Landwirtschaft, Industrie und Handwerk* (Agricoltura, industria e mano d'opera). Berlino, 1904.

(2) *Die internationale Organisation der Grossindustrie* (L'organizzazione internazionale della grande industria) nella " Neue Zeit „, 11 ottobre 1902.

briche, oltre che in Germania, anche in Inghilterra, Austria-Ungheria, Belgio, Russia e Francia. " Ne viene di conseguenza, soggiunge il German, che ciascuna di queste grandi imprese domina in tutta Europa; a seconda del modo e del numero con cui sono sparse le loro fabbriche succursali, queste grandi società si ripartiscono il mercato mondiale: così alle fabbriche elettrotecniche della Germania spetta il mercato dell'America meridionale e centrale e in parte quello dell'Africa meridionale e orientale; alle fabbriche inglesi il mercato delle colonie inglesi, a quelle francesi toccano le colonie francesi, alle fabbriche austriache i Balcani e l'Oriente ".

Riportiamo qui, perchè esso prospetta il problema in modo diverso, il giudizio che dà F. Fasolt parlando in un suo libro (1) degli impianti che hanno fatto all'estero le Società germaniche di elettricità. " Notevoli capitali tedeschi furono investiti all'estero per la produzione di apparecchi elettrotecnici, e ciò contribuì ad accrescere o a creare l'influenza economica tedesca all'estero; inoltre la costruzione di officine elettrotecniche ebbe per effetto l'esportazione di una quantità di altri prodotti industriali germanici, sopratutto di articoli in ferro e di macchine. Al contrario è problematica l'utilità che ne viene agli interessi generali dell'economia nazionale. Le fabbriche impiantate all'estero, in vista di una maggiore rendibilità, favoriscono e promuovono i dazî elevati nei paesi in cui sono situate e con ciò danneggiano gravemente gli interessi delle altre fabbriche che fanno per quei paesi esportazione di eguali prodotti ".

A conclusioni opposte arriva invece il German. Egli è d'avviso che le organizzazioni internazionali di produttori hanno poco interesse alla questione, se per loro sia preferibile il protezionismo o il liberismo, relativamente a quei paesi ove esistono fabbriche sindacate. Ogni fabbrica ha, secondo lui, il proprio campo da sfruttare entro la zona doganale in cui si trova, e quindi ciascuna non è interessata alla politica doganale nè in un senso nè nell'altro. Se v'è una tendenza che le fabbriche sindacate hanno da favorire, questa sarebbe il libero scambio, perchè così eventualmente potrebbero aiutarsi a vicenda senza dover pagare

(1) Friedr. Fasolt, *Die sieben grössten deutschen Elektrizitätsgesellschaften* (Le sette più grandi società germaniche di elettricità). Dresda, 1904.

dazî. Questo appunto spiega perchè l'industria elettrotecnica tedesca tenne di fronte alla nuova tariffa doganale (1902) un'attitudine passiva; il perchè certi gruppi d'industriali facenti parte di un sindacato internazionale rimangano indifferenti quando si tratta di concludere un trattato di commercio che evidentemente dovrebbe migliorare la loro posizione, se fossero isolati; mentre invece a favore di esso si agitano gli altri industriali dello stesso ramo e aventi eguali interessi, ma non facenti parte dell'organizzazione internazionale.

Molto chiaro ha visto in questo problema il Console degli Stati Uniti d'America a Berlino, Frank H. Mason, il quale in un rapporto al suo Governo spiega le ragioni che hanno determinato il formarsi dell'organizzazione internazionale dei produttori.

Nell'epoca in cui la Germania importava pochi prodotti americani, gli industriali tedeschi erano intenti ad assimilarsi le idee e a far proprî le invenzioni e i metodi americani. In tempi più recenti la Germania non solo ha avuto dall'America il contributo delle idee, ma gli americani sono andati in Germania a sfruttare le loro conoscenze e i loro metodi.

Nel periodo che precedette il suo sviluppo industriale, la Germania importò macchine e attrezzi dall'America e impiegò degli americani perchè le installassero e insegnassero il modo di usarle. Così i tedeschi giunsero a fabbricare essi stessi macchine, apparecchi, attrezzi e anche a perfezionarli, e a fare a meno a poco a poco dell'importazione. Di pari passo con tale processo evolutivo di internazionalizzazione della tecnica è andato un processo di internazionalizzazione economica: la costruzione in Germania di stabilimenti industriali come filiali di Case americane o come imprese indipendenti di capitalisti americani con partecipazione di capitali locali. Ora queste imprese americane forniscono i loro prodotti e le loro macchine ai mercati tedeschi direttamente; così risparmiano le spese di trasporto e i dazî d'importazione, col vantaggio anche di avere la mano d'opera più a buon mercato che in America e di poter meglio adattarsi ai bisogni del mercato germanico. Mason conviene che tali imprese estere traggono i loro utili a spese della produzione nazionale, ma giustamente dice che " esse sono una logica conseguenza della politica che vuole mettere delle barriere agli scambi internazionali ". Il capitale, l'esperienza e lo spirito d'intraprendenza ben conoscono l'arte di superare tali bar-

iere. Il fabbricante straniero trova che gli è più conveniente di coprire il fabbisogno di un paese importatore fabbricando i prodotti sul posto, piuttosto che di lottare in casa propria contro gli alti salari e le altre difficoltà della mano d'opera, e di essere costretto poi a sopportare, oltre le spese di trasporto, il gravoso onere dei dazî.

E se l'esportazione americana di prodotti industriali in Germania è relativamente in decrescenza, ciò avviene e perchè la Germania è riuscita a fabbricare in casa propria tali prodotti, e perchè gli americani stessi provvedono il mercato tedesco con gli impianti fatti sul posto.

Anche Calwer attribuisce a cause politico-doganali l'impianto di imprese estere nei paesi a sistema altamente protezionista. Veramente per mezzo dei *trusts* e dei sindacati gl'interessati sono riusciti lo stesso a padroneggiare i mercati esteri malgrado qualunque dazio protettore. Ma quando un'industria non è ancora sindacata o non può far parte del *trust,* essa è costretta, secondo Calwer, qualora nel paese d'importazione il dazio protettore raggiunga un dato limite, a impiantarvi delle fabbriche proprie, se non vuol rinunciare a quel mercato, oppure a far produrre i suoi articoli da fabbriche nazionali (del paese importatore) a lei soggette finanziariamente e commercialmente. In questo modo, conclude Calwer, sorgono delle formazioni economiche, le quali tendono a rendere fino a un certo punto nulla l'efficacia delle barriere doganali.

§ 29. — **Conclusione sulla politica doganale in rapporto alle coalizioni industriali.**

Quanto abbiamo detto sin qui relativamente alla politica dei sindacati industriali non è affatto un'accusa che facciamo contro l'organizzazione dei produttori; noi volevamo soltanto stabilire che i cartelli, *trusts,* sindacati, unioni, ecc., mentre devono la loro origine in gran parte ai dazî protettori, dall'altra tendono nel loro continuo sviluppo all'intesa internazionale collo scopo di eludere le misure doganali. Oggettivamente considerate, le coalizioni industriali non hanno alcun serio interesse all'esistenza dei dazî.

Adolfo Wagner e altri partigiani disinteressati dei dazî agrari

proclamano il protezionismo agrario come il miglior rimedio contro i pericoli dell'industrializzazione (vedi sopra Cap. VI, § 13). Ora si dovrebbe cercare di arrivare a questo scopo adottando invece dei provvedimenti politico-doganali contro gli eccessi dei *trusts*, contro quelle produzioni che sono già riunite in un'organizzazione internazionale, in quei paesi ai quali questa si estende; e ciò con tanta maggior ragione in quanto si servirebbe agli interessi generali dell'economia nazionale.

Tali organizzazioni internazionali di produttori vengono finanziate e sorvegliate da grandi istituti bancari o da grandi gruppi finanziari alla lor volta organizzati; spesso tra l'industria organizzata e i gruppi finanziari non vi sono soltanto legami economici ma anche personali, in quanto una sola persona ha in mano le fila di tutto l'intricato congegno. Questa forma d'intese internazionali protende la sua influenza dominatrice sul Parlamento, sul Governo, sulla stampa, sulla pubblica opinione, sulla scienza, tanto che molte volte arriva a far credere che gl'interessi di quelle organizzazioni gigantesche equivalgono agli interessi nazionali, che difendere gl'interessi di queste significa proteggere il lavoro nazionale, salvaguardare il prestigio del paese... È ben vero che un'industria e un commercio fiorenti sono un titolo d'onore per uno Stato e che meritano ogni possibile incremento; che lo spirito d'intraprendenza nelle industrie, il coraggio nel commercio, le iniziative che mettono in moto le forze dell'economia mondiale non devono essere impacciati da legami di sorta nè all'interno nè all'estero. Ma queste pregevoli manifestazioni dello spirito economico di un popolo non verrebbero tuttavia meno, se l'evoluzione economica procedesse più equilibrata, se fosse in un più giusto rapporto con l'aumento della popolazione, coi bisogni dell'economia nazionale e con la possibilità di esportare; sono queste tre quantità variabili bensì, ma che aumentano secondo leggi determinate e che non possono venir forzate. Ci sarebbe allora meno speculazione, meno sovrabbondanza di certe produzioni, meno eccesso d'investimento di capitali e meno plutocrazia, ma per contro uno sviluppo più sano e più uniforme di tutte le forze economiche nazionali, sia rispetto ai produttori che ai consumatori. Anche relativamente alla politica economica internazionale se ne avrebbero delle conseguenze benefiche: maggiore facilità di evitare o di eliminare i conflitti d'interessi; un aumento più moderato e più lento degli armamenti, dai quali appunto ven-

gono in prima linea alimentate le " grandi industrie „ organizzate internazionalmente.

Ma avvenne che il protezionismo agrario si alleò con il protezionismo industriale per la " protezione solidale del lavoro nazionale „ (1) (protezione però del capitale, non della mano d'opera), opprimendo la popolazione con un doppio peso e dando nuovo impulso alle tendenze dell'organizzazione industriale. Quanto sia deplorevole questo fenomeno dal punto di vista degli interessi generali dell'economia nazionale lo vedremo poi (Cap. VIII, § 8); qui vi abbiamo accennato perchè si connette con l'organizzazione internazionale della produzione.

Per quanto lo sfruttamento dei dazî da parte dell'industria organizzata sia da riprovare e costituisca un valido argomento contro i dazî, tuttavia anche qui nella pratica non è la logica che ha il sopravvento, ma la politica; non la scienza, ma la forza; tanto più che la scienza è ben poco addentro nei misteri della storia dei prezzi e della produzione organizzata. È perciò che lo studio attento di tutte le questioni riguardanti i *trusts,* sindacati, ecc., è un còmpito indispensabile della politica doganale statale; poichè gli organi competenti solo quando abbiano piena conoscenza della cosa potranno proporre e prendere le misure opportune, p. e. abbassare il dazio su di un prodotto dell'industria organizzata, senza temere di colpire i legittimi interessi dell'economia nazionale.

Chi fa della politica economica con intento scientifico deve accontentarsi di aver tracciata la giusta via che la politica doganale e la politica relativa ai *trusts* dovrebbero battere. D'altronde tanto i *trusts* quanto i dazî sono delle formazioni che devono poi essere superate da altre. L'evoluzione del movimento economico internazionale segue la sua linea: attraverso i dazî si passa ai *trusts,* dai *trusts* all'internazionalizzazione delle principali produzioni di tutti i paesi, e da questa alla soppressione dei dazî.

---

(1) " *Soladarischer Schutz der nationalen Arbeit* „.

CAPITOLO VII.

Leggi dell'evoluzione della politica economica internazionale.

§ 1. — Introduzione.

Giunto alla fine dell'esposizione storico-evolutiva della politica economica internazionale, il lettore giustamente domanderà se sia possibile dare una spiegazione; se cioè il movimento economico internazionale e la sua politica si svolgano secondo determinate leggi e si possano comprendere in una concezione unitaria.

Si domanda, vale a dire, se nella storia dei rapporti economici internazionali e della politica relativa avvengano dei mutamenti casuali o se tra i varî fenomeni che si susseguono, in maniera apparentemente accidentale, vi sia un nesso intimo. Nuovi popoli entrano a partecipare al movimento economico mondiale e altri se ne ritirano; il commercio estero oggi è favorito e domani è ostacolato; qui si promuove l'esportazione, là l'importazione..... Questi cambiamenti a prima vista non collegati, sono il prodotto del caso, avvengono indipendentemente l'uno dall'altro, oppure v'è fra loro un rapporto di causa e d'effetto? Davanti a una serie di fenomeni viene spontaneo il desiderio di sapere se essi si sieno svolti e si svolgano secondo qualche principio generale, se in essi si verifichi un'evoluzione analogamente come nel cosmo, nel mondo organico, nell'uomo.

Si tratta dunque di esaminare per quali cause si sono prodotti i mutamenti avvenuti nel movimento economico mondiale e nella sua politica: come una fase dipenda dall'altra, come un muta-

mento ne presupponga altri e sia nello stesso tempo causa, presupposto di nuovi mutamenti, di nuove forme; e di vedere quali tendenze si manifestino nel susseguirsi dei fenomeni.

Giungere a stabilire delle leggi di tendenza nella politica economica è difficile, oltre che per altre ragioni evidenti, anche per questo, che già l'economia politica quantunque occupi un posto eminente nelle scienze, tuttavia ha bisogno dell'aiuto di molte altre discipline, in quanto che l'oggetto di essa — i rapporti economico-sociali degli uomini fra loro — è assai complesso. Ora, il campo d'indagine della scienza del movimento economico internazionale e della sua politica è ancora più complicato, giacchè l'elemento semplice a cui si riduce il suo oggetto sono le economie nazionali nei loro rapporti reciproci. D'altra parte si è negato che l'economia politica possa giungere a stabilire delle leggi esatte, dal momento che il modo di agire degli uomini e i motivi che lo determinano non possono essere ridotti ad unità di misura, specialmente in rapporto all'economia.

Ma certamente lo studioso è in grado di stabilire, per mezzo della statistica e di altri metodi induttivi di indagine, delle medie e delle quantità di cui può utilmente servirsi. Buckle ha dimostrato statisticamente che qualora si prenda per base un numero sufficiente d'uomini, rimane invariabilmente costante non solo la cifra dei fenomeni naturali, come i casi di morte, le malattie, ecc. ma anche il numero relativo delle azioni così dette libere, dei matrimoni per un'età determinata, dei delitti, dei suicidi, finchè l'ambiente e le circostanze esteriori non subiscano dei mutamenti notevoli.

Sono però appunto queste circostanze esteriori che hanno importanza nei rapporti economici e sociali, che influiscono sulle oscillazioni del reddito, sul rialzo dei prezzi, sull'aumento o diminuzione del commercio estero, ecc. È perciò che, come già ripetutamente dicemmo, il metodo statistico-matematico non è affatto sufficiente per spiegare in modo soddisfacente i problemi economici, fino a quando non si potranno studiare con perfetta esattezza tutte le circostanze esteriori e intrinseche che hanno influenza sugli stessi.

Nessuna delle leggi dell'evoluzione è esattamente dimostrabile, perchè si tratta di qualche cosa che non si può misurare. Donde si traggono adunque le leggi? Donde la nostra scienza è legittimata a dedurle?

Dai dati sul commercio estero e sulle altre forme in cui si esplica il movimento economico internazionale: movimento migratorio e colonizzazione, investimenti finanziari e industriali all'estero; e ancora, dalle discussioni parlamentari, dalla legislazione e dalle relazioni annesse alle leggi, dalla stampa.....

C'è tutto un enorme materiale originale la cui raccolta completa, il cui ordinamento sistematico ed esame scientifico ha ancora da essere eseguito. E tali còmpiti sarebbero da soli più che sufficienti per giustificare la proposta che facemmo nell' introduzione del nostro libro: di fondare la scienza indipendente della politica economica internazionale con tutti i mezzi d'indagine di una disciplina ben costituita. Ma finchè questa scienza non sia sorta e si sia consolidata, è possibile soltanto formulare intorno alle leggi generali dell'evoluzione della politica economica internazionale delle semplici ipotesi, in base alle conclusioni a cui lo studioso è giunto alla fine della sua indagine.

§ 2. — La legge della relatività.

La legge più generale dell'evoluzione, già intuita da Democrito, insegnata da Leibnitz e da Herder, e formulata da Hegel per la evoluzione delle idee, è quella della relatività di ogni fenomeno, per cui il valore di un'idea politica, di una forma fenomenica qualsiasi, di un'ipotesi, è limitato nel tempo come nello spazio. Anche le forme e le fasi del movimento economico internazionale, nonchè i sistemi della politica economica, sono dunque soggetti alla legge della relatività.

Hegel (1) dice che tutto ciò che nella storia è avvenuto doveva necessariamente avvenire, ma che tutto quello che è il portato soltanto delle circostanze, col mutare di queste deve scomparire; non c'è nulla di *assoluto,* niente esiste se non l'incessante vicenda del divenire e dello scomparire. In ciò sta il " carattere rivoluzionario ", come Marx lo chiama, della filosofia di Hegel. Se non che Hegel vi ha introdotto anche una nota conservatrice:

(1) Prima nella sua *Fenomenologia dello spirito umano* (Berlino, 1807) e più tardi nelle sue *Linee fondamentali della filosofia del diritto* (Berlino, 1821).

egli ha cioè affermato la subordinazione del tempo e delle circostanze a certi valori spirituali e sociali, il che è antitetico all'idea di relatività.

La recente dottrina dell'evoluzione si distingue da quella di Hegel in ciò, che questi la concepì sostanzialmente in maniera ideologica considerando la storia come " l'evoluzione autonoma dell'idea assoluta „ (*Selbstentwicklung der absoluten Idee*), mentre L. Feuerbach e specialmente H. Spencer hanno messo in rilievo l'evoluzione dei fenomeni stessi, intorno ai quali l'uomo si forma delle idee e dei concetti.

La relatività deve essere riconosciuta come principio dominante anche della politica economica internazionale già per il fatto che l'oggetto di essa, il movimento economico internazionale, è in continua evoluzione, e così pure lo sono, in grado ancor maggiore, gli elementi che a questo movimento partecipano: le unità economiche nazionali.

Tuttavia lo stabilire la legge della relatività in rapporto al movimento economico internazionale e alla sua politica è una esigenza scientifica che per ora non può venire soddisfatta; è necessario prima giungere ad una intelligenza più profonda e più chiara della evoluzione dell'uno e dell'altra.

§ 3. — **Mutamento e persistenza.**

Si fa un passo in avanti nell'indagine allorchè si cerca di applicare alla politica economica internazionale la legge dell'avvicendarsi del *mutamento* da un lato e della *persistenza* dall'altro, la quale, come la legge della relatività, è universale tanto nei fenomeni della natura che nei fenomeni sociali (1). Già le espressioni proverbiali tanto comuni " variatio delectat „ e " vis inertiae „ caratterizzano detta legge. L'istinto della conservazione, di mantenere ciò che esiste, è universale nella natura come l'altro della variazione, l'amore del nuovo.

Dal mondo organico e dall'essere umano questa antitesi si pro-

---

(1) Vedi J. Unold, *Organische und soziale Lebensgesetze* (Leggi della vita organica e sociale). Lipsia, 1906.

ietta anche sui fenomeni economici posti in essere dall'uomo, e di qui sul movimento economico internazionale e sulla sua politica. L'istinto della conservazione provoca irrigidimento, intorpidimento; l'istinto del nuovo provoca il desiderio di mutamento, della distruzione di ciò che esiste. Così, sotto la spinta di ambedue questi istinti contrari, il mondo procede sull'aurea via di mezzo del progresso, e si ha, invece di *rivoluzione*, nel mondo fenomenico l'*evoluzione*, nella politica la *riforma*.

Ma, fissata la legge dell'avvicendarsi del mutamento e della conservazione, non si è ancora giunti ad una conclusione per quel che riguarda l'oggetto del nostro studio. Si sa infatti che la potenzialità delle varie economie nazionali è in continuo mutamento, che ciascuna cerca di affermarsi quanto più è possibile nel movimento economico mondiale, che le idee intorno all'orientamento da dare al movimento economico internazionale hanno cambiato continuamente; ma si sa pure che, dopo che nuove idee penetrate nell'opinione pubblica l'hanno conquistata, esse tendono a mantenersi e a resistere.

Tuttavia si ignora ancora per quali motivi tali mutamenti sono avvenuti e perchè essi sono stati ostacolati o rallentati dalla forza contraria, dalla tendenza alla persistenza: non si sa sopratutto se ciò avvenga per puro caso, senza seguire una qualche direzione, o se questo avvicendamento, che si ripete in modo uniforme perennemente, si svolga secondo una legge propria come effetto di date cause determinanti.

Vi saranno molti che nella storia delle relazioni internazionali non trovano altra caratteristica che quella del mutamento e della persistenza, e poi null'altro. Tale opinione viene giustificata notando che, come nella storia in generale, anche nel movimento economico internazionale i mutamenti sono di solito preparati e iniziati dai cosidetti " periodi di mutazione „ o " di creazione „ (*schöpferische oder Mutationsperiode* „, secondo Unold, op. cit.), i quali hanno luogo casualmente in seguito ad una grande scoperta o invenzione, o grazie al genio di un uomo superiore, senza che si possa scorgervi un qualche nesso causale con epoche precedenti.

Ma una tale concezione storica è assai superficiale. Nelle relazioni economiche internazionali si sono prodotti, è vero, dei mutamenti in seguito a delle " cause esteriori „ (scoperte, opera di un grande uomo politico), ma sono stati sempre preceduti da un'epoca

di preparazione o, diremo così, di incubazione, durante la quale il traffico, le vie di comunicazione e i mezzi di trasporto erano diventati a poco a poco insufficienti, sicchè gli uomini hanno sentito un bisogno urgente, imperioso di mutare le condizioni esistenti per sostituirle con delle nuove più corrispondenti alle mutate necessità.

Egualmente si vide che i principii della politica economica internazionale dominanti sino a un certo momento non si adattavano più alle nuove forme che andava assumendo il movimento economico, e apparve evidente la dissonanza fra le relazioni economiche e la politica economica. È perciò che fu necessario darle un diverso orientamento su nuove basi per metterla in corrispondenza coi nuovi bisogni. Come si vede, le tendenze al mutamento hanno radici assai profonde, e sono esse che fanno sorgere gli individui i quali impersonandole svolgono un'opera cosidetta creatrice. Ed ecco che allora si hanno i grandi e arditi viaggi di esplorazione, le invenzioni che sovvertono lo stato attuale, i nuovi sistemi di politica economica. Ma attraverso quali ostacoli ha da passare la sostituzione del nuovo all'antico! È la lotta eterna della conservazione contro la mutazione.

§ 4. — **Differenziazione e integrazione.**

(Conflitto d'interessi e comunione d'interessi).

L'avvicendarsi del mutamento e della persistenza non può trovare una spiegazione sufficiente nel susseguirsi dei periodi di mutazione. Il problema da porre è questo: la lotta fra la conservazione e la mutazione ha sempre per oggetto un *quid* quantitativamente e qualitativamente eguale? Cioè il movimento economico internazionale, in seno al quale le due opposte tendenze si contendono il sopravvento, è qualitativamente e quantitativamente sempre eguale? Oppure le tendenze del movimento economico prendono esse stesse durante questa lotta un orientamento diverso da quello iniziale? È qui che si dimostra in tutta la sua importanza la legge evolutiva spenceriana (vedi Cap. III, § 1) della progressiva differenziazione con contemporanea integrazione progressiva, oppure, come dice Unold, " un progresso nella differenziazione di organi

e di organismi verso una maggiore varietà, verso un maggiore adattamento, una maggior capacità di rendimento! „.

In seguito alla scoperta di questa legge l'indagine scientifica abbandonò le vie tradizionali; Spencer aprì il libro grande della natura e mostrò sulla base di fatti precisi che esiste un processo evolutivo universale; con ciò egli ha portato luce negli angoli più oscuri della realtà fenomenica (1).

Studiamo ora la legge spenceriana applicata al movimento economico internazionale e alla sua politica.

Parallelamente allo sviluppo politico delle unità economiche nazionali — passaggio dall'orda alla tribù, allo Stato; in seno allo Stato, prima la teocrazia poi la monarchia; da questa si passa alla monarchia costituzionale, allo Stato di diritto (*Rechtsstaat*) e in un futuro più o meno lontano all'Unione internazionale degli Stati — va anche lo sviluppo economico interno e quello delle relazioni delle varie economie nazionali fra loro.

Si ricordi quanto abbiamo detto (Cap. III, §§ 10 e segg.) sulle prime origini del traffico internazionale e sul suo svolgimento nell'antichità. Esso progredì sviluppandosi sia nello spazio sia rispetto al genere degli scambi. Accanto agli oggetti di lusso coll'andar del tempo formarono oggetto di scambio anche gli articoli d'uso più comune; accanto al traffico marittimo si sviluppò il commercio per terra; da prima il commercio si limitava ai popoli del bacino Mediterraneo orientale e poi si estese a tutto il mare Mediterraneo, e via via sino all'oceano Indiano, dando luogo anche ad un più intenso traffico per terra; più tardi entrarono nell'orbita del movimento economico mondiale l'oceano Atlantico, infine l'oceano Pacifico, e con essi nuovi paesi. Parallelamente andò il progresso dei mezzi e della tecnica dei trasporti d'ogni specie, la specializzazione delle professioni che si occupano del traffico. Sorse e si sviluppò un diritto del traffico e dei rapporti economici internazionali; l'importanza del movimento internazionale di persone e del commercio dei capitali crebbe a dismisura; sorsero delle organizzazioni internazionali di carattere economico.

---

(1) Il lettore che voglia trovare la dimostrazione della legge spenceriana applicata a tutte le manifestazioni della vita potrà leggere con interesse la *Social Statics* di Spencer.

Che miniera di fatti in questo svolgimento progressivo delle relazioni economiche internazionali, quale potenzialità di evoluzione!

Ora, quale giudizio sintetico si può dare intorno a ciò? Nessun altro che questo: progressiva differenziazione con contemporanea progressiva integrazione.

Portando questa legge nel nostro campo diremo: dall'aumento dei casi di conflitto d'interessi dipendente dalla progressiva differenziazione prodottasi nel movimento economico internazionale si passa a una politica di progressiva integrazione, nella quale si svolgono interessi differenziati bensì, ma con tendenza a collegarsi fra loro; questa politica, in seguito alla crescente interdipendenza economica dei varî popoli fra loro, tende a sua volta all'intesa internazionale, alla comunione d'interessi. In altre parole: passaggio dalla risoluzione violenta alla risoluzione pacifica dei contrasti economici internazionali.

Sarà interessante di esporre partitamente questa legge da cui è dominata l'evoluzione delle relazioni economiche internazionali e di dimostrarla analiticamente in base a due gruppi di concetti ai quali l'analisi si riduce, cioè: *cause* dell'evoluzione delle relazioni economiche internazionali e *stadî* o *gradi* di essa.

§ 5. — **Cause dell'evoluzione della politica economica internazionale.**

a) Dati elementari.

I fattori elementari dell' evoluzione del movimento economico internazionale possono esser ridotti ai seguenti:

1. L'aumento naturale della popolazione di una unità economica nazionale; migrazione interna, ripartizione della popolazione in urbana e rurale;
2. Movimento migratorio internazionale (da uno Stato all'altro);
3. Invenzioni e scoperte;
4. Crescente industrializzazione della produzione dei singoli paesi; specializzazione e perfezionamento della produzione e della tecnica produttiva; industrializzazione differente nei varî paesi, con svolgimento più lento in uno e più rapido nell'altro;
5. Aumento dei bisogni, migliore soddisfacimento dei bisogni

elementari (alimentazione, abitazione, vestiario); desiderio di un soddisfacimento sempre maggiore dei bisogni;

6. Dipendenza progressiva di una economia nazionale da un'altra quanto all'acquisto delle materie prime indispensabili per l'alimentazione e per l'industria;

7. Accumulamento di eccedenze di produzione — necessità progressiva di esportare;

8. Accumulamento di eccedenze di capitali — maggiore investimento di capitali all'estero;

9. Sorgere e acutizzarsi di conflitti d'ogni specie nelle relazioni economiche internazionali;

10. Sorgere e intensificarsi della comunione d'interessi nelle relazioni economiche internazionali;

11. Aumento, sia per numero sia per importanza, degli atti d'intesa internazionale;

12. Tendenza progressiva all'internazionalizzazione in tutte le branche, in tutte le esplicazioni del movimento economico internazionale.

§ 6. — **Cause dell'evoluzione della politica economica internazionale.**

b) Fattori evolutivi.

Lo studio delle cause dell'evoluzione economica e sociale offre il mezzo di penetrare con lo sguardo molto addentro nella storia degli avvenimenti. La conclusione cui si arriva è: che tutto ciò che esiste nella sua complessità deriva da cause necessariamente operanti, da un processo autonomo di formazione lento e faticoso e non da un qualsiasi atto creatore casuale. Le cause dell' evoluzione del movimento economico internazionale sono quelle stesse che la scienza moderna considera come cause dell'evoluzione organica, benchè, com'è noto, le une e le altre non operino con eguale intensità. Quali cause delle relazioni economiche internazionali, noi dobbiamo considerare le seguenti: il territorio, ossia l'ambiente dal punto di vista territoriale; le qualità particolari di cui in generale sono dotati gli individui che fanno parte di una unità economica nazionale (causa demografica) e il loro grado di adattamento all'ambiente (causa concernente la produzione) e con-

eguentemente la potenzialità dell'economia nazionale; la trasmissione e lo scambio dei beni (causa politica); la selezione ossia la otta per i mercati e per l'egemonia (causa selettiva).

Nei capitoli precedenti abbiamo già spiegato, parlando dei tre oncetti che sono fondamentali per la dottrina della politica economica internazionale (economia nazionale, relazioni economiche nternazionali, politica delle relazioni economiche internazionali), n qual modo le cause sopracitate abbiano contribuito all'evoluzione del movimento economico internazionale.

La causa che chiamiamo territoriale determinò il continuo miglioramento nei metodi di cultura del suolo, portò alla ricerca e allo sfruttamento di nuove risorse naturali da un lato e dall'altro all'espansione del commercio mondiale in nuovi territorî, e con ciò ad un'aumentata possibilità di produzione e di smercio. Ma tutto questo fece anche aumentare i conflitti d'interessi e contemporaneamente fece sentire sempre più la necessità di venire a delle intese internazionali.

Di importanza maggiore che non la causa territoriale furono per l'evoluzione del movimento economico internazionale le qualità, le doti degli individui che lo abitavano. Da piccoli inizi, il cui ricordo si perde nella notte della preistoria, si vennero formando le prime comunità con caratteri economici e con stabile dimora, le quali a poco a poco diventarono comunità politiche, da cui in seguito sorsero gli Stati. In ciò si scorge un fattore importante del fenomeno storicamente assai remoto della differenziazione politica ed etnografica delle associazioni umane, da cui trae origine direttamente il fenomeno del conflitto economico d'interessi. La differenziazione politica produsse dunque anche una differenziazione sotto l'aspetto economico e fu sin dall'inizio un ostacolo fondamentale all' intesa internazionale; questo fu in seguito accentuato dalla diversità di sviluppo dei varî nuclei economici, diversità che a sua volta dipende da cause demografiche. Infatti a seconda delle doti inerenti alla razza a cui una comunità appartiene, gli abitanti di un territorio ne apprezzano e ne sfruttano diversamente le risorse; in tal modo la differenza di potenzialità economica delle varie unità economiche si fa progressivamente più marcata e risveglia nelle nazioni più arretrate sentimenti di invidia, di ostilità contro quelle più progredite. D'altra parte per effetto della concorrenza reciproca le unità economiche più sviluppate furono costrette a venire a degli

atti d'intesa sempre più frequenti intorno a determinate questioni relative ai rapporti economici internazionali e anche paesi deboli e piccoli furono attratti successivamente nell'àmbito di tale comunione d'interessi.

Per ben intendere la politica economica internazionale e la sua evoluzione, le cause di carattere politico sono particolarmente importanti. La politica economica non consiste, come già spiegammo (Cap. I, § 4), soltanto nei provvedimenti che lo Stato adotta, ma anche nelle opinioni, manifestazioni, tendenze da cui questi sono determinati. Come nella vita nazionale, così anche nelle relazioni internazionali la politica è in gran parte un derivato della tradizione e dell'ereditarietà da un lato e della trasmissione di idee, della suggestione, dell'imitazione dall'altro. L'educazione domestica, la scuola, le persone con cui si vive a contatto, la pubblica opinione, sono gli elementi che dànno l'orientamento alla politica in generale e anche alla politica economica internazionale. Rammentando quanto dicemmo a proposito dello spirito di appartenenza ad una comunità che si forma negli individui che ne fanno parte (Cap. III, § 4), si comprenderà come esso, istillato nell'infanzia e poi sviluppato nell'adolescenza da mille atti della vita quotidiana, finisca per diventare una " seconda natura ", un'abitudine mentale siffatta che generalmente l'individuo, in ogni sua manifestazione, non può che pensare " nazionalmente ". Tale sentimento, che talvolta degenera in *chauvinisme*, costituisce una delle cause principali dei conflitti d'interessi nelle relazioni economiche internazionali ed è il sostegno più potente del principio di conservazione di fronte alla tendenza al mutamento; è dunque uno degli ostacoli più gravi all'intesa internazionale, all'attuazione del principio della comunanza internazionale d'interessi.

***

I fattori che più potentemente hanno contribuito all'evoluzione dei rapporti economici internazionali sono: *la sovrabbondanza di popolazione*, *l'eccesso di produzione* e *l'eccedenza di capitali*. A seconda che questi fattori agirono in seno a un'economia nazionale e sui suoi rapporti con l'estero, un paese ha avuto una posizione

lominante di fronte ad altri o si è trovato in condizioni di infeiorità. L'aumento di popolazione ha un'influenza immediata in elazione ai mezzi di sussistenza. Infatti il problema, che diede anto da pensare a Roberto Malthus, se all'aumentata popolazione ada parallelo un corrispondente aumento di produzione, può bensì lirsi risoluto affermativamente in tesi generale, mentre nei riguardi li un determinato paese la cosa cambia aspetto. Poichè non ogni conomia nazionale produce tanto quanto basta a fornire direttanente o indirettamente i mezzi di sussistenza agli individui che la ompongono. È allora che necessariamente si produce il fenomeno lell'emigrazione, la quale o si dirige incomposta, senza alcun obiettivo politico predeterminato, ai paesi che presentano maggiori ttrattive, o si svolge sotto la vigilanza dello Stato il quale erca di creare mediante una saggia politica coloniale e di emigrazione dei punti d'appoggio all'economia nazionale.

Allorchè questa riesce ad aumentare la sua produzione e ad levare il tenor di vita della popolazione, arriva poi a un punto n cui la produzione presenta un'eccedenza che il mercato nazionale non può assorbire. Allora si presenta il problema: Come si può collocare alle migliori condizioni l'eccesso di produzione fuori del mercato interno? È così che sorge la necessità di fare una politica d'esportazione in base a un piano sistematico, allo scopo di procurare alla produzione nazionale degli sbocchi all'estero, ai quali essa possa fluire metodicamente espandendosi sempre più.

Se l'esportazione non si sviluppa in misura corrispondente all'aumento di produzione, la popolazione che man mano aumenta ne risente direttamente la ripercussione, poichè dovendo la produzione rimanere stazionaria o restringersi, l'offerta di lavoro diminuisce; quindi ne deriva la necessità di emigrare.

Qui entra in azione un terzo fattore evolutivo: l'accumularsi dei capitali. Come la sovrabbondanza di popolazione porta all'emigrazione e alla politica coloniale, come l'eccesso di produzione fa sorgere la politica dell'esportazione, così l'accumularsi dei capitali crea la politica espansionista, la politica imperialista. Appena in un paese i capitali sono aumentati così che il loro rendimento va continuamente diminuendo, anch'essi tendono ad emigrare per trovare migliori impieghi in paesi che ne scarseggiano: l'investimento di capitali all'estero si fa sotto forma di prestiti pubblici o di impianti industriali e commerciali. Quando una economia nazionale ha

saggiamente investito in paesi esteri un largo *stock* di capitali, già per questo fatto si trova in grado di collocarvi utilmente le eccedenze della sua produzione. Il che d'altro lato significa che la popolazione di un tale Stato ha, relativamente, minor bisogno di emigrare, trovando da occuparsi in patria; dovrà emigrare invece una parte della popolazione intellettualmente più sviluppata per salvaguardare e promuovere all'estero gli interessi dei produttori e dei capitalisti nazionali.

Lo sviluppo continuo del commercio internazionale dei capitali dà luogo inoltre, come già dicemmo, ad una progressiva internazionalizzazione della produzione e del commercio (Vedi Cap. VI, § 27) e perciò contribuisce ad attuare il principio della comunanza d'interessi e ad attenuare quello del conflitto d'interessi.

***

Se i quattro fattori evolutivi sopra citati — territorio, popolazione, politica, attività economica — li consideriamo come un tutto unico, come un *quid* che costituisce la potenzialità economica di un paese nei rapporti internazionali, ci troviamo innanzi ad un fenomeno che forma l'ultima causa, l'ultimo fattore dell'evoluzione del movimento economico internazionale: è la lotta per i mercati, per l'egemonia. Essa non è altro che una forma della lotta per l'esistenza; la lotta per la vita, la concorrenza tra individuo e individuo estesa a proporzioni infinitamente grandi.

La concorrenza internazionale che sembra si acutizzi e si intensifichi senza fine fa un'impressione penosa, come se fosse una manifestazione malsana e preoccupante. Infatti nel corso della storia il campo della lotta si è continuamente allargato, nuove schiere di combattenti sono entrati in lizza e la concorrenza si è fatta man mano più forte e più violenta fra popolo e popolo. Ma parallelamente si è avuto un altro fenomeno. Dacchè hanno luogo delle relazioni economiche fra i varî popoli, dacchè le economie nazionali si scambiano reciprocamente merci, capitali, uomini, si è verificato un fatto che ha importanza fondamentale nel movimento economico internazionale: la dipendenza reciproca delle varie unità economiche fra loro (*interdépendance*).

Tuttavia la lotta per la concorrenza fra le varie nazioni ha avuto dei risultati fecondi *intra et extra muros*: *intra muros*, in quanto ha spinto ciascuna di esse ad elevare al massimo grado di tensione la propria potenzialità economica, a sviluppare e a perfezionare la propria produzione, a risvegliare l'attività economica nella popolazione; *extra muros*, in quanto ha intensificato le relazioni internazionali e in seguito a ciò ha fatto sentire la necessità di addivenire a degli atti d'intesa, poichè le nazioni comprendono che, quando sono in gioco interessi comuni, la lotta per la concorrenza si svolge con maggior profitto di tutti sulla base dell'intesa reciproca piuttosto che sulla base di considerazioni esclusiviste e del particolarismo non scevro di ostilità.

CAPITOLO VIII.

Stadî evolutivi della politica economica internazionale.

§ 1. — Premesse.

La più grande circospezione si impone allorchè ci si accinge a determinare le leggi dell'evoluzione seguìta dalla politica economica internazionale. Tutti i tentativi fatti sin qui (1) per stabilire dei gradi, dei cicli, delle fasi attraverso i quali sarebbe passata l'evoluzione politico-economica hanno trovato molti contraddittori; nessuno è riuscito a formulare una teoria che sia diventata dominante, che sia stata accolta dalla maggioranza degli studiosi.

Infatti molto spesso non si tratta di vere e proprie leggi, ma di false generalizzazioni, di una errata interpretazione di fenomeni apparentemente omogenei, ma in fondo di natura diversa, combinati abilmente insieme. Tutto ciò non è meno riprovevole di quello che non lo siano le generalizzazioni e le astrazioni degli economisti classici. Occorreranno ancora profonde ed esaurienti ricerche storiche — ciò appartiene alla parte speciale della nostra scienza — prima che si giunga a costruire con una certa sicurezza una ipotesi scientifica intorno all'indirizzo generale, intorno alle leggi, ai principî secondo i quali si è svolta l'evoluzione della politica economica internazionale.

---

(1) Sono note le leggi storiche seriate costruite ingegnosamente da F. List, da Marx, da Hildebrand, da Karl Bücher, da G.Schmoller, da Werner Sombart e altri.

Ma ognuno che abbia sufficiente competenza ha già fin d'ora la certezza empirica che un'evoluzione ha luogo anche nell'àmbito delle relazioni economiche internazionali, come nella natura, nell'individuo e nella società, e che soltanto in base a questa concezione si possono spiegare in modo soddisfacente i fenomeni inerenti alla politica economica internazionale.

La letteratura della storia economica comparata ci dà delle notizie preziose intorno alla evoluzione di essi. Accanto alle opere puramente descrittive ci sono altre che cercano di stabilire una serie di gradi evolutivi anche nella storia dell'economia, analogamente a quello che si è fatto per la storia politica.

È chiaro che questi stadì o gradi evolutivi vengono stabiliti diversamente, hanno un contenuto che si estende a periodi più o meno lunghi, a seconda del punto di vista da cui si parte. Il criterio più giusto sarebbe quello di combinare tutti i varî momenti principali dell'evoluzione in modo che la legge ricavata rispecchi, in maniera non artificiosa, il corso naturale degli avvenimenti, la realtà fenomenica. Le antiche ripartizioni o categorie storiche fissate con puro criterio cronologico non possono evidentemente soddisfare alle esigenze della dottrina evoluzionistica. Così pure dicasi delle suddivisioni fatte in base a dei grandi avvenimenti storici o agli effetti prodotti dall'opera dei grandi genî dell'azione. I primi hanno, è vero, le loro ripercussioni sull'avvenire, ma sono d'altra parte una conseguenza del passato; i genî sono un prodotto dei loro tempi e i pionieri (*promotors*) di mutamenti i quali giungono a maturazione dopo esser stati preceduti da un lungo periodo di preparazione.

Non corrisponde pienamente allo scopo nemmeno la classificazione che ha per base i sistemi politici, o l'organizzazione economica, o i principî politico-economici dominanti successivamente nelle varie epoche; infatti una data organizzazione politica od economica si attua presso parecchi popoli ad epoche differenti, e quella dell'uno si differenzia da quella dell'altro a seconda delle particolarità e tendenze proprie della popolazione.

Anche il criterio di suddivisione sincronistico non regge, giacchè è precisamente il *successivo* subentrare di popoli nuovi come elementi attivi nell'àmbito della storia della civiltà e dell'economia mondiale e il progressivo sviluppo di essi che costituisce una caratteristica della politica economica internazionale e che ha essenzialmente influito sul suo andamento.

Ora resta a vedere se col metodo evoluzionistico sia possibile di giungere a stabilire una legge la quale ritragga l'evoluzione di questa politica. Si potrebbe facilmente assolvere questo còmpito fissando una serie di stadî attraverso i quali l'attività e le relazioni economiche si sono svolte: economia individuale e domestica; economia di un gruppo sociale; economia di una unità politica (Stato); economia mondiale (*Einzel-*[*Haus und- Erwerbs-*] *wirtschaft*; *Volkswirtschaft*; *Staatswirtschaft*; *Weltwirtschaft*). Ma tale serie evolutiva, che in molti casi corrisponde effettivamente alla realtà, poco o nulla ci dice sulle caratteristiche e sui fattori dei singoli stadî evolutivi, e sopratutto l'ultimo, quello dell'economia mondiale, non è messo in rilievo.

§ 2. — La legge di List.

Uno dei primi studiosi che illuminò questo campo poco esplorato fu Federico List. Nel suo *Sistema nazionale di economia politica* (pag. XVII e XVIII) egli formula e spiega così la legge secondo la quale l'economia nazionale si sarebbe gradatamente svolta: " Solo in America ebbi per la prima volta una chiara visione dell'evoluzione per gradi che segue l'economia nazionale. Un processo che in Europa si è svolto nel corso di parecchi secoli, qui lo vediamo svolgersi sotto i nostri occhi — vale a dire il passaggio dell'economia dallo stato selvaggio a quello dell'allevamento del bestiame, da questo all'agricoltura, dall'agricoltura all'industria e al commercio. In America il semplice agricoltore sa servirsi praticamente con profitto dei mezzi tecnici, sa orientarsi sulle condizioni generali dell'agricoltura e del raccolto meglio che non lo scienziato più sagace nel vecchio mondo... Egli cerca di attrarre vicino a sè delle manifatture, delle fabbriche... In nessun paese come in America si capisce la natura, si comprende l'importanza dei mezzi di trasporto, la loro influenza sulla vita materiale e intellettuale dei popoli... " (1).

In base ai dati che ci fornisce la storia economica si può

(1) Quanto dice List ha riscontro nella legge biogenetica stabilita da Haeckel per gli organismi.

affermare che quasi tutte le economie nazionali hanno seguìto e continuano a seguire il cammino indicato da List; sicchè il valore della legge di List sembra indiscutibile.

Egli accenna anche ad altre questioni che interessano lo studioso: al tempo e ai mezzi di questa evoluzione. Le unità economiche nazionali si sviluppano più o meno lentamente; occorre quindi esaminare da quali cause ciò dipenda. Anche qui la storia ci illumina abbastanza. Quanto più esteso è il territorio di una unità economica, tanto più rapidamente essa è in grado di seguire il suo cammino evolutivo, perchè essa dispone di un mercato interno grande e quindi capace. Influiscono pure: la posizione geografica, la vicinanza al mare, le condizioni oro-idrografiche del territorio, la qualità del suolo e i tesori utilizzabili che contiene (carbone, ferro, metalli, sali); ma un elemento che agisce sull'evoluzione economica rispetto al tempo, che l'accelera o la rallenta, è il fattore demografico, cioè le qualità fisiche e intellettuali della popolazione, la sua densità; poi infine le condizioni politiche.

I mezzi che affrettano più di tutto l'evoluzione dell'economia nazionale sono l'abilità individuale nel campo economico e negli affari e la convinzione diffusa nella generalità degli abitanti di poter elevarsi ad un grado superiore di sviluppo; cioè il sapere provvedere con le risorse dell'economia nazionale al massimo numero di bisogni, in modo da dipender dall'estero il meno possibile, e il saper saggiamente riversare all'estero la popolazione e la produzione sovrabbondante e nell'impiegarvi bene parte dei capitali nazionali.

***

Con acume e larghezza di vedute, come tutto ciò che concepì la sua mente, Federico List sviluppò anche una teoria dell'evoluzione del movimento economico internazionale. Egli cita Quesnay come il primo che si sia occupato di economia internazionale (" cosmopolita „ come questi la chiama) (1). Prima di Quesnay non

(1) Da prima (1756-57) in alcuni articoli (Fermiers e Grains) della " Enciclopedia „ di Diderot, poi nel suo *Tableau économique* (1759) e nella *Physiocratie ou gouvernement le plus avantageux au genre humain* (1767).

esisteva che una economia politica pratica quale la svolgevano i pubblici funzionari; funzionari e scrittori si occupavano esclusivamente dell'economia della propria nazione, senza cercare " le cause del benessere *delle nazioni* ". È lui il primo che parla esplicitamente di una economia cosmopolita come di una scienza la quale insegna come il *genere umano* giunga al benessere. Allo stesso modo trattò l'economia politica Ad. Smith, il quale diede al suo capolavoro il titolo di *Inquiry into the nature ad causes of the wealth* (ricerche intorno alla natura e alle cause della ricchezza; ricchezza in generale, non di una determinata nazione). Egli credeva che la maggior parte dei provvedimenti specifici dello Stato per aumentare il benessere pubblico fossero insufficienti e che una nazione per svilupparsi avesse bisogno non tanto di versare imposte quanto di pace e di una buona organizzazione per la protezione del diritto.

Sarebbe però errato se si considerasse List come un avversario dell'idea cosmopolita, in quanto egli pone come fondamento del suo sistema il principio della nazionalità. Egli stesso nota chiaramente (op. cit., pag. 208): " Noi per parte nostra siamo ben lontani dal rigettare la teoria dell'economia cosmopolita; solo crediamo che l'economia politica debba prendere atteggiamento e contenuto scientifici. L'economia privata deve essere studiata parallelamente all'economia sociale e in quest'ultima occorre distinguere *l'economia nazionale o economia politica*, la quale prendendo come punto di partenza il concetto e il carattere di nazionalità, insegna come una data nazione, tenuto conto della situazione complessiva del momento, delle speciali sue condizioni nazionali, possa mantenere e sviluppare la sua posizione economica; e *l'economia cosmopolita o mondiale*, la quale parte dalla premessa che le nazioni formino una comunione, una specie di società " (1). " Se si ammette l'esistenza di una simile unione universale, il principio del libero scambio è pienamente giustificato. Certamente, continua List, l'idea di una confederazione universale e della pace perenne sarebbe consigliata sia dal sentimento religioso sia dalla ragione. Se già la lotta fra individuo e individuo è contraria alla ragione,

(1) Tale presupposto è concepito troppo ampiamente; si tratta di una tendenza e non di un fatto. È perciò che al nostro libro abbiamo dato per titolo " politica economica internazionale " e non " economia mondiale ".

quanto più non deve esserlo la lotta fra nazione e nazione? La storia insegna che là ove gli uomini sono in guerra il benessere sta al più basso grado. Quando la forza delle cose fosse giunta ad estendere a centinaia di milioni di uomini quel vincolo d'unione che ha avuto principio con la famiglia, allora si potrebbe procedere all'unione delle nazioni. Molti sintomi si hanno di una tale tendenza che si manifesta universalmente. Già ora (List scriveva nel 1840) si può prevedere con sicurezza che, passati alcuni decenni, le nazioni civili si troveranno, grazie al perfezionamento dei mezzi di trasporto, in così stretti rapporti fra loro, per quel che riguarda le relazioni economiche e intellettuali, come lo erano alcuni secoli fa le contee dell'Inghilterra. Quanto più l'industria è sviluppata, quanto più uniformemente l'industrialismo si estende ai varî paesi del mondo, tanto più diminuisce la possibilità dei conflitti armati. Le nazioni più civili sono spinte irresistibilmente a trasmettere le loro forze produttive a nazioni meno progredite, il che dimostra che il còmpito principale dell'umanità è quello di diffondere la civiltà dovunque. Il principio della scuola classica ha dunque un fondamento di vero e di reale, ed è questo che la scienza deve riconoscere e sviluppare, se vuole corrispondere al suo scopo, che è quello di servire alla pratica e di illuminarla. La scuola classica ha tralasciato però di studiare la natura delle diverse nazionalità, i loro speciali interessi e le loro condizioni particolari. Essa presuppone come esistente l'unione universale delle nazioni, ma questo è uno stato di cose che ha ancora da verificarsi; quindi viene scambiata la causa con l'effetto.

Data la situazione attuale delle nazioni l'una rispetto all'altra, ne viene che il libero scambio adottato universalmente non determinerebbe l'unione universale, ma la soggezione delle nazioni meno progredite alle potenze industriali, commerciali e marinare che hanno la supremazia. L'idea dell'unione universale non può realizzarsi che quando un gran numero di paesi si sia elevato ad un grado pressochè eguale di progresso industriale e civile, di educazione e di forza politica. Il libero scambio può essere attuato a poco a poco ed estendersi soltanto a misura che questa unione va formandosi. È grazie ad essa che tutte le nazioni potrebbero avere i vantaggi di cui godono attualmente gli Stati formanti un'unione doganale. Il protezionismo, in quanto costituisce l'unico mezzo per far progredire economicamente le nazioni meno sviluppate e per farle giungere a una situazione

economica corrispondente a quella delle nazioni che hanno il predominio, sembra il mezzo più adatto a promuovere l'unione fra i popoli e conseguentemente il libero scambio. Infatti nessuna nazione ha avuto dalla natura un monopolio industriale perenne; se una ha una preminenza su altre è perchè si è sviluppata più rapidamente; quindi è questione di tempo. Ora, l'economia nazionale è appunto (secondo List) quella scienza che ha da insegnare come ogni singola nazione possa giungere a quel grado di sviluppo economico, il quale renda attuabile e utile l'unione con altre nazioni egualmente progredite, e quindi renda attuabile e utile il libero scambio „.

Queste parole di List sono l'espressione più chiara delle sue idee in materia di politica economica. Esse contengono delle alte verità per quel che riguarda l'evoluzione economica mondiale, e i mezzi che le servono per giungere alla ideale mèta finale: l'unione dei popoli e il libero scambio universale. Alla luce di una tale concezione, il protezionismo appare nel suo vero significato di fenomeno passeggero: è uno stadio evolutivo destinato ad essere superato e sostituito da nuove forme più progredite. È strano però che i protezionisti invochino List in loro appoggio e proprio a lui, come al loro padre spirituale, rendano speciali onoranze. Ma noi crediamo che il più grande onore che si possa fare a questo grand'uomo sia quello di esporre e diffondere la vera essenza della sua dottrina, che fu schiva di ogni interesse particolarista.

§ 3. — Le basi di una legge dell'evoluzione economica internazionale.

Dalla legge di List appare chiaro ciò che già precedentemente osservammo, che cioè la storia dell'evoluzione della politica economica internazionale non può essere ripartita con criterio sincronistico in suddivisioni aventi valore universale. Infatti l'evoluzione economica mondiale ha appunto la caratteristica che le varie economie nazionali non si svilupparono in modo uniforme, ma superarono i singoli stadî evolutivi l'una dopo l'altra, ed egualmente l'una dopo l'altra furono attratte nell'orbita delle relazioni economiche internazionali. Troviamo dunque più logico e più utile ai fini della scienza di ripartire la storia dello sviluppo del movimento economico mondiale in base agli avvenimenti più importanti e significativi che si sono verificati, cioè prendendo come

fondamentali quegli avvenimenti storici od economici che hanno prima preparato e poi portato a compimento un nuovo stadio evolutivo. Con questo criterio fisseremo come segue i varî gradi dell'evoluzione della politica economica internazionale.

La nostra ricerca deve prender come punto di partenza quell'epoca in cui si cominciò, in seno a ciascuna economia nazionale, a rivolgere sistematicamente l'attenzione alle sue relazioni economiche con l'estero (teoria) e in cui si manifestò la tendenza ad esercitare sulle stesse un'influenza in una direzione e con un'orientamento prestabiliti e ben determinati (politica). Teoria e politica del movimento economico internazionale; ecco di due poli intorno ai quali l'evoluzione di esso è si svolta. La teoria e la politica cercarono ciascuna di dare alle relazioni economiche internazionali una data direttiva, di orientarle in un certo senso; e in ciò la teoria da un lato esercitò un'influenza sulla politica e la politica fece sentire la sua azione sulla teoria.

A quali fattori elementari, a quali avvenimenti storici può ricondursi l'evoluzione della teoria e della politica delle relazioni economiche internazionali?

1. Quanto all'epoca, che chiameremo, rispetto al nostro studio, *preistorica,* cioè al tempo in cui il movimento economico internazionale era nullo o evanescente e casuale, non si può parlare nè di teoria nè di politica relativa ad esso. A quest'epoca agirono i grandi fondatori di religioni; prima Buddha e poi Cristo hanno posto con le loro dottrine religiose universali le prime basi di quello che fu più tardi il movimento d'intesa internazionale, facendo perdere a poco a poco ai sistemi religiosi aventi carattere esclusivista e nazionale il fascino che ancora esercitavano.

2. Il primo fatto reale, per noi interessante, che incontriamo nella storia del movimento economico internazionale, allorchè questo diventò un fenomeno comune e regolare della vita economica, è l'apparire della moneta e dello scambio con riferimento ad essa: l'economia monetaria primitiva e le prime forme del credito, cui si riconnettono i primi teorici e pratici della politica economica (si ricordino, p. e., le discussioni sul diritto alla percezione dell'interesse sui capitali dati a mutuo).

3. Gli avvenimenti successivi di particolare importanza per noi si verificarono alla fine del secolo XV e al principio del XVI: da un lato la Riforma e l'Umanesimo, dall'altro le grandi sco-

perte; nuove vie commerciali, nuovi paesi si apersero al traffico e all'attività umana, affluirono sul mercato grandi masse di metalli nobili e alle nazioni fu data la possibilità di estendere il loro territorio, di venire in possesso di nuovi paesi e di riversarvi la popolazione sovrabbondante. Di fronte a tutti questi nuovi fenomeni importantissimi si trovò sia la teoria che la politica del movimento economico internazionale, fenomeni che dovevano avere un'influenza diretta sull'una e sull'altra.

4. Alla fine del secolo XVIII e al principio del secolo XIX abbiamo da un lato il movimento di propaganda politica e dall'altro le grandi invenzioni nel campo della tecnica: nuovi mezzi di trasporto, nuovi processi produttivi, continua sovraproduzione e impiego di essa, formazione di colonie, formazione e accumulamento di capitale mobile (eccesso di capitali).

5. Durante il secolo XIX i fatti più salienti che si imponevano alla teoria e alla politica del movimento economico internazionale furono sopratutto: i progressi giganteschi fatti dalle scienze naturali, l'elettrotecnica nelle sue straordinarie applicazioni, lo sviluppo della chimica, da una parte; d'altro canto la formazione di imperi, la partecipazione di nuove economie nazionali al commercio mondiale, sicchè alla fine del secolo XX non vi sarà forse più alcun territorio inesplorato e chiuso. All'interno dei varî Stati si imposero a poco a poco in tutta la loro gravità i problemi sociali. Quanto alle relazioni economiche fra le nazioni, si sviluppò con un crescendo continuo la concorrenza, alimentando e rendendo più acuti i conflitti d'interessi fra le varie unità economiche nazionali; ma per contro il movimento economico internazionale intensificandosi a dismisura e formando una fitta rete d'interessi che si concatenano l'un l'altro fra paese e paese, fece sentire sempre più la necessità dell'intesa internazionale; dunque altro fatto importantissimo è il riconoscimento della comunione internazionale d'interessi.

Sotto l'azione del capitalismo si procedette all'internazionalizzazione progressiva della produzione, fenomeno questo che serve di preparazione ad uno stadio della politica economica internazionale in cui la tendenza al conflitto si attenua sempre più, finchè vi si sovrappone la tendenza alla risoluzione pacifica di ogni controversia economica. Se il XIX è stato chiamato il secolo delle scienze naturali, il secolo XX si potrebbe a ragione denominare l'epoca dell'intesa sociale e internazionale.

Uscirebbe dai limiti del nostro libro un'indagine particolareggiata intorno a tutti i fenomeni che hanno attinenza con l'evoluzione della politica economica internazionale; tanto più che in gran parte essa è stata compiuta da storici eminenti (1) e che, del resto, rientra nella parte speciale della nostra scienza.

Qui daremo tuttavia in breve sintesi il risultato delle ricerche storico-economiche sin qui compiute e cercheremo di tracciare un quadro sommario degli avvenimenti fondamentali che caratterizzano il divenire, l'evoluzione della politica economica internazionale, in modo da presentarne le cause determinanti, l'orientamento, i mezzi, lo sviluppo, secondo la loro successione, secondo il loro nesso storico-evoluzionistico.

§ 4. — Sintesi dei varî stadî evolutivi delle relazioni economiche internazionali.

Ecco i varî gradi evolutivi del movimento economico-internazionale e della sua politica, determinati con espressioni brevi e sintetiche:

Epoca in cui si inizia la fase evolutiva.	Caratteristiche delle relazioni economiche internazionali; avvenimenti storici che hanno avuto influenza sulle stesse.	Tendenza dominante nella politica economica internazionale; denominazione del sistema politico-economico dell'epoca.
1. – Epoca preistorica.	Relazioni economiche causali oppure prodotte da coercizione (ratto, pirateria).	(Una tendenza cosciente non si è ancora manifestata; caratterizzeremo questo periodo con l'espressione " Preistorismo ").
2. – Evo antico – epoca più remota.	Commercio regolare fra popolo e popolo, a base di baratto; navigazione costiera; traffico carovaniero.	
3. – Evo antico – epoca intermedia e più recente; Medio evo.	Al baratto subentra l'economia monetaria; aumentano gli atti di commercio; si cominciano ad adottare titoli di carattere cambiario nei pagamenti.	" Monetarismo ".

(1) Per una larga bibliografia di monografie storiche relative a fenomeni economici, vedi Schmoller, op. cit., p. 558 e segg.

Epoca in cui si inizia la fase evolutiva.	Caratteristiche delle relazioni economiche internazionali; avvenimenti storici che hanno avuto influenza sulle stesse.	Tendenza dominante nella politica economica internazionale; denominazione del sistema politico-economico dell'epoca.
4. – Fine del secolo XV e principio del secolo XVI.	Si scoprono nuovi paesi e nuove vie marittime; affluiscono sul mercato i metalli nobili; si formano dei grandi Stati; si inizia il movimento di colonizzazione.	" Mercantilismo ".
5. – Fine del secolo XVIII e principio del secolo XIX.	Grandi invenzioni tecniche; rivolgimenti politici e filosofici; intensificazione dei traffici.	" Liberalismo economico " (come reazione contro 4).
6. – Secolo XIX (verso il 1850).	Nuovi Stati si organizzano e si sviluppano economicamente; i traffici si intensificano sempre più grazie alla diminuzione del costo; comincia a farsi sentire il malessere agrario e a prender piede il protezionismo agrario; la tendenza al conflitto d'interessi si rafforza.	" Nazionalismo economico " o " protezionismo nazionalista " (come reazione contro 5).
7. – Secolo XIX (dal 1850 in poi).	In seguito all'acquisto di possessi coloniali alcune grandi Potenze prendono una posizione dominante nel commercio mondiale; ha luogo una forte esportazione di merci e di capitali.	*a)* " Continentalismo " o " Difesa economica dei continenti "; *b)* " Imperialismo " (come estensione di 6).
8. – Fine del secolo XIX e principio secolo XX.	Accanto all'aumento dei conflitti d'interessi va parallelo l'aumento delle comunioni d'interessi (1); si determina un movimento di internazionalizzazione sia nell'àmbito degli interessi economici privati, che nel diritto e nei rapporti fra Stato e Stato (come unità politica); ha luogo l'internazionalizzazione del capitale e della produzione (1); la tendenza al conflitto d'interessi si attenua, e si rafforza il principio della comunanza d'interessi.	" Internazionalismo " (come reazione contro 6 e 7).

(1) Vedi cap. VI, § 26.

Le suddivisioni che qui abbiamo schematicamente fissato voliono essere, si badi bene, null'altro che delle fasi (o categorie) uccessive attraverso le quali è passato il movimento econoıico internazionale. Sono indicati i fatti, gli avvenimenti più saienti e più caratteristici che, dopo essere stati preceduti da una ase preparatoria e potenziale, si sono verificati segnando un evi.ente progresso nel cammino evolutivo della storia. Questo pro:resso ebbe luogo da prima in un solo territorio, o in un solo ›aese o in un complesso di paesi, ove la nuova fase dell'evoluione era stata meglio preparata e quindi più presto poteva giun;ere a maturazione. Di là la spinta al progresso si trasmise ad .ltri territori; il bisogno, la tendenza a un ulteriore sviluppo si ece sentire successivamente in altri paesi, sinchè tutti (tutti, parando dei paesi inciviliti dell'epoca rispettiva) non giunsero a quella determinata fase di sviluppo.

Allorchè erano operativi dei nuovi fattori evolutivi, il processo sopra descritto si verificò senza che lo stadio evolutivo che avrebbe dovuto precederlo fosse stato raggiunto da per tutto in modo uniforme. È perciò che la carta geografica ci presenta un quadro svariato di paesi che si sono sviluppati differentemente l'uno dall'altro: taluni territori si trovano ancora allo stato selvaggio, vi domina ancora il feticismo, sono chiusi completamente alle relazioni internazionali; lì ogni straniero è un nemico ed è ucciso. In altri territori la popolazione è nomade e vive di caccia, non coltiva le relazioni internazionali, ma viene di quando in quando, casualmente, a contatto con altri popoli. Troviamo poi dei territori che hanno carattere puramente agrario con una popolazione intellettualmente poco sviluppata e che vive poveramente, con un'organizzazione politica arretrata; questi fanno una forte esportazione di prodotti agrari e anche di uomini, e importano prodotti industriali.

Altri paesi si trovano al punto di transizione tra il tipo agrario e il tipo industriale, cominciano cioè a sviluppare essi stessi delle industrie; parallelamente procede anche il loro sviluppo intellettuale. Essi prendono parte alle relazioni economiche internazionali in misura sempre crescente; qui è forte nei cittadini la coscienza nazionale, e spira un alito di libertà nelle tendenze politiche. Vi sono infine dei paesi che hanno in gran parte compiuto o già sorpassato questa fase evolutiva; sono quelli che hanno conquistato

una posizione dominante nel mondo, che si sono messi alla testa del progresso intellettuale, sociale e politico; essi hanno parte cospicua nel movimento economico mondiale e promuovono la ulteriore internazionalizzazione della produzione, del capitale, del diritto.

Le singole unità economiche nazionali non fanno, come dicemmo, questo cammino con eguale rapidità. È perciò che si manifestano tra l'una e l'altra delle profonde diversità; le differenze originarie si accentuano e i paesi più progrediti avanzano gli altri prendendo nel commercio e nell'economia mondiale il sopravvento. A seconda che la possibilità di conquistare delle colonie, di applicare e di sfruttare le invenzioni tecniche ecc. è data a un popolo intraprendente, colto, attivo o a una nazione indolente o poco istruita, il risultato è naturalmente assai diverso.

Ed è la difformità di sviluppo economico dei varî paesi che racchiude in sè i germi da cui nascono i conflitti d'interessi.

Infatti vediamo che da principio i popoli anche più arretrati si adattano fatalmente a rappresentare la parte più infima, a far da cenerentola di fronte alle nazioni più sviluppate; è allora che la filosofia sostiene che vi sono popoli i quali, per naturale destinazione, devono dominare e popoli che devono esser soggetti, poichè ciò è provvidenziale e utile sì agli uni che agli altri. Ma a poco a poco i popoli arretrati arrivano a comprendere che la loro condizione d'inferiorità non è una situazione fatale, immutabile, si sveglia in essi la coscienza nazionale, provano un senso di avvilimento, considerano una *diminutio capitis* il loro stato di servitù, di soggezione politica ed economica ai dominatori. Quindi si svegliano dal loro letargo, si scuotono, sentono il bisogno di muoversi, di svilupparsi, di provvedere da sè ai loro bisogni, di procurare alla popolazione occupazione sufficiente in patria invece che costringerla ad emigrare in massa. Ma lo sviluppo economico all'interno ha bisogno di essere aiutato con mezzi artificiali, ed ecco sorgere il protezionismo; i paesi che difettano di industrie introducono i dazî (d'incoraggiamento) per dar modo alla produzione industriale nazionale di vincere le prime difficoltà e di prender piede senza lottare con la concorrenza estera che avrebbe il sopravvento. In ciò sta l'origine di innumerevoli conflitti internazionali d'interessi, i quali si attenuano a misura che diminuiscono le differenze di potenzialità tra le singole economie nazionali, sino a

che tutti i paesi non siano giunti allo stesso grado dell'evoluzione economica e non partecipino tutti al movimento economico mondiale.

Ora notiamo che allorquando un paese passa ad uno stadio evolutivo superiore, non per questo perde totalmente le caratteristiche della fase precedente, le quali vanno scomparendo per gradi, lentamente. Così accade che, p. e., uno Stato benchè giunto al tipo industriale conserva tuttavia ancora per lungo tempo gli atteggiamenti che gli erano proprî quando era a tipo agrario; il che spiega il contrasto che v'è in qualche paese tra le sue condizioni economiche e l'indirizzo della politica commerciale: in taluni Stati ove l'industria e il commercio hanno già da lungo tempo una posizione preponderante, la politica economica e, sotto qualche aspetto, anche la politica generale conservano ancora l'impronta agraria.

§ 5. — **Il monetarismo.**

Il primo sistema politico-economico che si è costruito può essere denominato *monetarismo*. Si basa sull'antica idea, dominante ancor oggi nella gran massa del popolo, che il danaro sia ricchezza, che il massimo benessere consista nel possedere oro e argento in quantità maggiore possibile. I primi scrittori che parlarono di economia, come p. e. Senofonte, seguirono appunto quest'idea e ne ricavarono delle leggi economiche: quanto più danaro (oro e argento) un individuo o un popolo possiede, tanto più ricco e più potente esso è. Questo principio è stato per lungo tempo il sostrato della sapienza economica; la politica economica nell'antichità e nel medio evo si diede continuamente da fare per stabilire il giusto prezzo delle cose, per vietare o limitare gl'interessi dei capitali. Fu un incubo perpetuo la risoluzione del problema: in qual modo si potesse togliere alla moneta la potenza che ha di influire sulla distribuzione delle classi sociali e sul benessere del popolo (1).

---

(1) Tratta ampiamente del monetarismo in rapporto alla politica economica internazionale, A. Oncken, *Geschichte der Nationalökonomie* (Storia dell'economia nazionale), Lipsia, 1902.

§ 6. — Il mercantilismo.

Sul *mercantilismo* v'è una larga letteratura (1); tutti quelli che hanno studiato economia ne conoscono la dottrina e quindi noi non avremmo bisogno di trattare di proposito quest'argomento. Ma vogliamo parlarne per non lasciare delle lacune nel quadro complessivo che intendiamo di dare della politica economica internazionale. Ai fini del nostro studio ci interessa sopratutto di sapere: in quali condizioni economiche si è formato il sistema mercantilista? quali ne sono i concetti fondamentali?

Osserviamo anzitutto che il mercantilismo non è una teoria escogitata da qualche scienziato o propria di qualche scuola; esso consta di un complesso di atti di politica economica pratica e di scritti pure di carattere pratico. Rispecchia naturalmente le idee dominanti in un certo tempo presso un dato popolo; e a seconda delle caratteristiche delle varie nazioni che lo hanno applicato mostra delle diversità profonde.

I primi documenti relativi al mercantilismo, dei quali abbiamo sicura notizia, rimontano ad un'epoca abbastanza remota; si riconnettono con quella del monetarismo. Già nel secolo XIV, quando il traffico internazionale, pur essendo di proporzioni minuscole, faceva sentire la sua influenza sull'economia nazionale e quindi sulla politica economica degli Stati, troviamo degli scritti e degli atti di governo che erano il riflesso di questo o quel concetto, che più tardi fu caratterizzato per mercantile. Tale è specialmente il principio monetarista che è considerato come l'elemento essenziale, primordiale del sistema mercantile: il còmpito principale che deve imporsi ogni paese che voglia progredire consiste nel giungere al possesso di metalli nobili in quantità maggiore possibile, cioè nel far affluire oro nel paese e impedire che ne esca, perchè sottrazione di oro equivale a impoverimento. Il mezzo per attuare tale politica fu il divieto di esportare oro.

---

(1) Vedi ampie notizie bibliografiche in G. Schmoller, op. cit, II vol., p. 599 e segg. e in E. Leser, la voce *Mercantilsystem* nell' " Handwörterbuch der Staatswissenschaften „ del Conrad.

Questi criteri furono la base della politica economica dei secoli XIV e XV. Solo le grandi scoperte avvenute verso il 1500 portarono tali mutamenti, che non solo l'orizzonte geografico ma anche l'orizzonte politico-economico si allargò enormemente.

Nuovi paesi fertilissimi, quantità incommensurabili di metalli preziosi e di altre materie prime erano messe a disposizione del vecchio mondo; è naturale che tutto ciò infondesse nuova vita al commercio e spingesse i popoli d'Europa a correre a gara alle nuove fonti di ricchezza. Furono fondate colonie; oro e argento in quantità affluirono ai paesi d'Europa; ogni nazione cercava di superare l'altra nel venire in possesso d'oro e d'argento, poichè avere oro e argento in abbondanza significava per una nazione essere ricca e potente. Ma un'altra tendenza si andò manifestando, quella di aumentare la ricchezza già acquistata e di affermare la propria potenza di fronte ad altri popoli. È nel commercio estero che si ravvisò il mezzo migliore di aumentare la ricchezza. Perciò, — questo è il concetto propriamente mercantile —, dal momento che il commercio estero è una fonte di ricchezza, questa tanto più crescerà quanto più merci si esportano, quanto meno vengono importate e quindi quanto più danaro rimane nel paese; cioè l'aumento di ricchezza corrisponde alla differenza in più delle esportazioni sulle importazioni ossia nell'attivo della bilancia del commercio (1).

Più tardi nuove idee entrarono nell'orbita del sistema mercantilista e lo rafforzarono; si osservò che la popolazione tanto più aumenta quanto più grandi sono le risorse che un paese offre alla popolazione, ossia quanto più grande è la possibilità di trovare in seno ad esso occupazione e il mezzo di guadagnarsi da vivere; di qui la necessità di produrre e di esportare quanto più è possibile prodotti elaborati e di valore. Con ciò si accresceva non solo la potenzialità economica ma anche la forza politica di uno Stato.

A questa vennero via via aggiungendosi altre considerazioni di carattere politico, dando alla dottrina del mercantilismo un contenuto più ampio. Si trovò che i vantaggi di una bilancia commerciale attiva sono tanto più grandi e più favorevoli a un paese quanto più essa si appoggia sulla forza politica dello Stato, quanto

(1) L'espressione *balance of commerce* o *trade* è stata usata per la prima volta dall'inglese M. Misselden (1863).

più questo sviluppa le sue relazioni economiche, il suo traffico con nazioni sulle quali ha un predominio di influenza politica, o con colonie che si trovano più o meno in qualche rapporto di dipendenza. Finalmente si comprese e si apprezzò anche quale influenza politico-economica ha per un paese il fatto che le relazioni commerciali si operino e si svolgano con mezzi nazionali (sono questi i primi sintomi del nazionalismo); perciò si pose ogni cura di vendere merci sui mercati esteri per il tramite di commercianti nazionali e di trasportarle con navi della propria bandiera.

Per mettere in attuazione la politica mercantilista si ricorse sin dall'inizio al divieto d'esportazione di moneta. Quando si giunse alla convinzione che non tanto il possesso e la conservazione del *quantum* di moneta esistente, quanto piuttosto il suo accrescimento per mezzo del commercio estero può portare un aumento di ricchezza, si fece meno conto di simili divieti e più delle misure tendenti a dare incremento all'esportazione e a limitare l'importazione. Per avere un'esportazione notevole si richiedevano due condizioni: da un lato produrre molto, dall'altro avere a disposizione dei grandi mercati.

All'esigenza di un'alta produzione si riconnetteva la necessità di aumentare la popolazione, perchè questa fornisse in quantità uno degli elementi della produzione, il lavoro. L'aumento di popolazione spinse poi alla formazione di colonie per creare da un lato uno sbocco alla produzione e dall'altro una sorgente di materie prime. Poichè, naturalmente, il massimo vantaggio per l'economia nazionale non consiste tanto nell'esportazione di materie prime quanto in quella dei manufatti; è perciò che si cercò ogni mezzo per promuovere l'elaborazione di materie prime, vale a dire si favorirono le arti applicate e l'industria, si attirarono artisti e capitalisti esteri, si accordarono premi alla produzione e all'esportazione. Anche le " compagnie commerciali „ (1), le quali godevano uno speciale trattamento di favore, servirono nel secolo XVII ad attuare la politica d'esportazione e la politica coloniale propugnata dalla tendenza mercantilista.

---

(1) Vedi pag. 291.

***

Ma i principî dottrinari e i provvedimenti di carattere mercantile trovarono a suo tempo opposizione non soltanto nella loro applicazione pratica ma anche nel mondo degli studiosi. Nella letteratura fu un forte oppositore David Hume (1711-1776) il quale dimostrò che la teoria della bilancia commerciale favorevole è unilaterale. Ma chi diede il colpo di grazia al mercantilismo fu il grande scolaro di Hume, Adamo Smith. " Il sistema mercantile, egli dice, è per sua natura un cumulo di restrizioni e di regolamenti, il quale non poteva non andare a genio ad un uomo (Colbert) studioso e attivo, abituato a dare disposizioni, fare regolamenti per i diversi rami della pubblica amministrazione, e a stabilire norme e controlli affinchè fosse precisamente delimitata la sfera d'azione di ciascuno di essi.

" Egli cercò di regolare l'industria ed il commercio di un grande paese sullo stesso modello come aveva organizzato i varî dipartimenti dell'amministrazione dello Stato; e invece di dare a ogni individuo la possibilità di perseguire il proprio interesse a modo suo, sulla base di un largo ordinamento di eguaglianza, di libertà e di giustizia, Colbert largì a certi rami d'industria dei grandi privilegi, e sottopose altri a straordinarie restrizioni. Non solamente egli era disposto, come gli altri uomini di Stato europei, ad incoraggiare più l'industria cittadina che non l'industria agricola, ma per favorire quella voleva persino deprimere questa. Affinchè la popolazione cittadina avesse viveri a buon mercato, e così avessero incremento l'industria manifatturiera e il commercio estero, proibì totalmente l'esportazione di grano e in tal modo sottrasse alla popolazione rurale ogni mercato straniero per il principale prodotto agrario. Questa proibizione, unita alle restrizioni imposte dalle antiche leggi provinciali francesi sul trasporto del grano da una provincia all'altra e ai balzelli da cui erano gravati gli agricoltori in quasi tutte le provincie, scoraggiò l'agricoltura e la mantenne a un livello assai più basso di quello al quale sarebbe giunta per forza propria, data la fertilità del suolo e la dolcezza del clima di Francia.

" Questo stato di depressione e di scoraggiamento fu generale

in tutte le parti del paese.... Ora, continua Smith, quando la verga è troppo piegata per un verso, per raddrizzarla è necessario di piegarla altrettanto dall'altro. Tale principio sembra appunto che l'abbiano adottato i filosofi francesi, i quali hanno proposto un sistema il quale considera l'agricoltura come la sola sorgente di ricchezza e l'unica fonte d'entrata per una nazione „ (1).

Smith con questa argomentazione spiega chiaramente i due errori che a poco a poco resero insostenibile il sistema mercantile: l'intervento esagerato dello Stato, che per reazione portò all'altro estremo, alla libertà del commercio e dell'industria; e la trascuranza per l'agricoltura che non era tenuta in nessun conto, il che più tardi provocò l'altro estremo, la politica agraria protezionista ad oltranza (*fisiocratismo*).

La libertà politico-economica, come reazione contro l'eccessivo intervento dello Stato, fu causata però anche da altri difetti del sistema mercantile nonchè da altre cause esteriori. Ricordiamo che i mercantilisti curarono con troppo esclusivismo l'interesse dei produttori a danno di quello dei consumatori, mentre " scopo di ogni produzione è, come dice giustamente Smith, il consumo; gli interessi dei produttori devono esser tenuti in considerazione in tanto in quanto ciò sia necessario per favorire gli interessi dei consumatori. Questo principio è così evidente che non ha bisogno di dimostrazione „ (2). I mercantilisti hanno quasi sempre sacrificato l'interesse dei consumatori a quello dei produttori, prima con la limitazione dell'importazione di tutte le merci che potevano far concorrenza ai prodotti nazionali e poi con i premi d'esportazione. Le limitazioni all'importazione costituiscono un vantaggio soltanto per i produttori, mentre i consumatori devono subire l'aumento dei prezzi che è quasi sempre la conseguenza della condizione di monopolio in cui viene a trovarsi la produzione nazionale sul mercato interno. Egualmente i premi d'esportazione erano a tutto vantaggio dei produttori, per il fatto che essi erano così messi in condizione di tener testa ai loro concorrenti sui mercati stranieri.

(1) Op. cit., libro IV, cap. IX.

(2) Veramente Smith faceva troppo assegnamento sul consenso degli economisti; da Carey in poi i sostenitori della politica protezionista si sono sforzati di dimostrare che l'interesse dei consumatori non si può esattamente scindere da quello dei produttori, che l'uno si riconnette con l'altro (Vedi Kardorff, op. cit., pag. 45).

Il carattere di una tale politica così li espone Smith, con gusto satirico: " Non si poteva, naturalmente, dare ai fabbricanti nazionali un monopolio anche sui mercati esteri, come lo avevano sul mercato interno, grazie alle limitazioni imposte all'importazione; nè si poteva d'altro canto costringere gli stranieri a comperare sul mercato nazionale, come vi si costringevano i cittadini (sempre colle restrizioni all'importazione). Gli stranieri bisognava pagarli, affinchè comprassero, ciò che si faceva mediante i premi d'esportazione „. Infatti non è che con l'aiuto dei premi che furono possibili fra due nazioni dei rapporti economici siffatti, che l'una lavorava continuamente in perdita o vendeva al di sotto del costo di produzione a vantaggio dell'altra. Giustamente osserva Smith che i premi forzavano l'esportazione a spese del mercato nazionale, costituendo per i cittadini un duplice peso: primo, l'imposta versata sotto forma di contributo per pagare i premi agli interessati, e secondo l'aggravio ancor maggiore consistente nell'aumento di prezzo che la merce favorita dal premio veniva ad avere all'interno.

Questa acuta critica del sistema mercantile e le esigenze pratiche dei tempi mutati aprirono la via da un lato al fisiocratismo e dall'altro al liberismo. Ma è giusto riconoscere che i mercantilisti, malgrado le loro esagerazioni, fecero opera utile e preziosa.

A Colbert, p. es., spetta indubbiamente il merito di aver posto le basi dello sviluppo economico della Francia, la quale deve a lui se oggi è uno dei paesi più ricchi; infatti egli fece sorgere numerose fabbriche e manifatture, chiamò artisti e artigiani specialisti dall'estero, diede impulso alle industrie estrattive, svolse una politica coloniale e marinara con grande larghezza di vedute. Non tenne conto, è vero, dell'agricoltura e costituì un organismo di regole e di divieti, ma d'altra parte contribuì a far nascere quel grande movimento intellettuale conosciuto sotto il nome di *illuminismo*, il quale poi rivoluzionò non solo le scienze, ma anche la politica assolutista dell'*ancien régime*.

Se poi si pone mente alle grandi invenzioni tecniche che alla fine del secolo XVIII e al principio del XIX vennero a trasformare i mezzi di produzione, di comunicazione, ecc., si avrà un'idea delle condizioni in cui sorse il liberismo, in cui anzi necessariamente doveva sorgere la dottrina della libertà economica.

§ 7. — Il liberalismo economico.

Libero scambio, liberismo, liberalismo economico, sono tutte espressioni che stanno ad indicare la tendenza alla libertà economica. È per mezzo di questa che l'uomo acquista la piena coscienza della sua forza, la coscienza di potere raggiungere da sè stesso, senza aiuti esteriori, la massima utilità sia a vantaggio individuale che a vantaggio della collettività. Ma sembra essere opinione comune che l'individuo non possa seguire con piena libertà la condotta che gli suggerisce il suo interesse senza nuocere ad altri che hanno diritto ad una eguale libertà; pare che si senta il bisogno, anche nel campo economico, di misure di protezione, di un'autorità direttiva, di un sistema di regole cui uniformarsi.

Per *liberismo*, nel senso più ampio, si intende il principio per cui il singolo individuo deve avere piena libertà di movimento e di azione in ogni manifestazione della vita economica (1), eccettuati i casi in cui essa sia limitata dalla legge penale generale, dalle leggi che garantiscono la libertà personale, la proprietà e l'inviolabilità del domicilio. In senso stretto, *liberismo* significa la completa libertà di scambio nelle relazioni economiche internazionali (*libero scambio*).

Spesso nella teoria come nella politica pratica lo troviamo inteso e applicato ad un tempo in tutti e due i sensi; ma è avvenuto più tardi che molti di coloro che approvavano il liberismo economico nel senso di libertà di commercio, d'industria, di lavoro all'interno di un paese, non ammisero il principio del libero scambio nei rapporti con l'estero.

Il passaggio dal mercantilismo al liberalismo non è avvenuto direttamente, ma attraverso il fisiocratismo. Già dicemmo che l'unilateralità del sistema mercantile, che non si preoccupava che dell'incremento del commercio e dell'industria, produsse una reazione che fa capo al fisiocratismo il quale tendeva a far prevalere gli interessi dell'agricoltura. Ora, i fisiocrati minando le fondamenta del sistema mercantile tolsero al protezionismo stesso, nella sua

---

(1) Vedi W. Lexis, *Freihandel*, nel " Wörterbuch der Volkswirtschaft ", di L. Elster, I vol.

forma più antica e più rigida qual'è il fisiocratismo, la più salda base. Poichè i fisiocrati non erano del tutto liberisti, e la loro politica agraria conduceva necessariamente ad un sistema di protezionismo che non poteva, a quell'epoca, tener testa al sistema liberista meglio consolidato e sostenuto da validi campioni. I grandi sforzi e la sagacia spiegati da Quesnay e dai suoi seguaci per difendere la supremazia economica dell'agricoltura non hanno dato frutti immediati, poichè il sistema liberista si fece strada nella scienza come nella politica già prima che il fisiocratismo protettore dell'agricoltura potesse giungere ad attuazione pratica sotto forma di nazionalismo economico (v. § seg.), il quale tien conto della protezione sia dell'industria che dell'agricoltura. Ma in seguito, l'antico principio dei fisiocrati: *pauvre paysan, pauvre royaume; pauvre royaume, pauvre roi*, che era stato sopraffatto dal grido di battaglia del liberalismo: *laisser faire, laisser passer*, ritornò in nuovo onore ai nostri tempi in cui è in fiore il protezionismo nazionalista.

È dunque di interesse attuale conoscere quale sia la base politico-economica dell'antico fisiocratismo. Francesco Quesnay (1694-1774), che ne è il rappresentante più autorevole, fa un ragionamento press'a poco così (1): È economicamente sbagliato di mantenere bassi i prezzi dei grani, perchè gli operai abbiano pane più a buon mercato, le industrie salari più bassi..... Il benessere del popolo non dipende dalla prosperità del commercio e dell'industria, ma dal fiorire dell'agricoltura. I prezzi dei cereali devono quindi essere elevati, restare tali durevolmente e non subire oscillazioni. Perciò non si deve vietarne l'esportazione per mantenere alta l'offerta all'interno e i prezzi quanto è possibile bassi, ma al contrario lasciar libera l'esportazione di cereali perchè il mercato interno possa sbarazzarsi delle quantità che lo ingombrano e il prezzo che si forma sullo stesso non risenta la depressione causata dall'ammasso di cereali ai confini. Fin qui dunque Quesnay era liberista, in quanto avversava le limitazioni poste all'esportazione. Ma quanto alla politica dell'importazione, quando cioè egli passa a svolgere la sua politica agraria in maniera positiva, non è affatto partigiano della libera importazione di cereali, anzi

(1) Fr. Quesnay, *Tableau économique* (1758); *Physiocratie* (1767).

ne reclama addirittura il divieto nel caso in cui il prezzo dei grani sul mercato interno discenda oltre un certo limite, e in generale raccomanda l'adozione della scala mobile dei dazî sul tipo di quella introdotta in Inghilterra dalla legge del 1683. Diversamente la pensava Quesnay rispetto all'importazione di manufatti e di prodotti industriali. Perchè possa aver luogo e mantenersi l'esportazione dei prodotti del suolo è necessaria una corrispondente importazione di altri prodotti, la quale operi la compensazione e serva a pagare quella (qui si sente l'influenza della dottrina mercantilista della bilancia del commercio); tuttavia l'importazione non deve comprendere i prodotti agrari o materie prime ma solo manufatti e prodotti industriali; una importazione di tal genere deve essere favorita in tutti i modi nell'interesse dell'esportazione di prodotti agricoli. Anche sotto questo aspetto Quesnay era liberista, in opposizione ai mercantilisti.

Ma, come osservammo, questo artificioso sistema unilaterale di libero scambio a base politico-agraria non riuscì ad acquistare il predominio nella letteratura, la quale verso la fine del secolo XVIII e al principio del XIX accolse con maggior favore il principio del libero scambio pieno ed intero. Nella pratica poi il fisiocratismo come tale non fu attuato menomamente; solo alcune dottrine di esso rivissero più tardi nel nazionalismo economico.

***

I fisiocrati francesi non si occuparono solo di politica agraria; poichè le loro teorie, oltre che rappresentare una reazione al colbertismo, cioè al mercantilismo quale fu applicato in Francia, subirono grandemente l'influsso dei grandi scrittori inglesi del secolo XVIII. Costoro, specialmente Locke (1632-1704) e Hume (1711-1776), avevano sostenuto non soltanto la libertà economica ma anche la libertà politica e religiosa. Egualmente non erano sconosciuti ai fisiocrati i primi economisti inglesi della scuola classica William Petty (1623-1687), Dunley North (1644-1691) e altri che già prima di Smith avevano criticato il sistema mercantile ed avevano preparata la via al liberalismo economico. Perciò non dobbiamo meravigliarci che la celebre formula del libera-

ismo economico, i cui principali sostenitori e rappresentanti sono i grandi classici inglesi, provenga da un francese, che probabilmente è Vincenzo de Gournay (1712-1759) (1). Questa formola: " *laisser faire, laisser passer* „ sta a significare che nei rapporti economici deve regnare la massima libertà con esclusione di ogni intervento da parte dello Stato.

Dopo gli accenni storici precedenti è facile comprendere quali siano i principî fondamentali della dottrina classica liberista. Originariamente il liberismo sorse come reazione ai privilegi monopolistici accordati alle grandi " compagnie commerciali „. Più tardi il suo contenuto si estese alla libertà economica in generale, soprattutto fu propugnata l'esclusione dell'intervento dello Stato nei rapporti economici.

La base di questo principio fu ricercata nel diritto naturale, in quanto che gli scrittori dell'epoca riconoscevano all'uomo un diritto originario alla libertà economica. In sèguito il principio liberista trovò la sua giustificazione in ragioni strettamente economiche. Già il precursore di Smith, Dunley North, tentò di darne una dimostrazione a base economica nei suoi " Discourses upon trade „ (1691), North e Petty furono anche i primi scrittori di qualche importanza che dimostrarono l'erroneità delle dottrine mercantili e specialmente della teoria monetarista, affermando: che è dannoso per un paese possedere una quantità di moneta in circolazione superiore al bisogno; che un paese può benissimo esser povero anche se la sua esportazione è maggiore dell'importazione; che la vera fonte di benessere per un popolo non è il danaro ma il lavoro produttivo. North non fu soltanto un critico negativo. Secondo lui le nazioni che partecipano al commercio internazionale formano una specie di comunione di diritto delle genti; da questa esse dipendono, analogamente come le città dipendono dallo Stato, il singolo individuo dalla famiglia. L'esportazione di moneta, considerata come fattore commerciale, non diminuisce ma aumenta la ricchezza nazionale, poichè nel commercio avviene uno scambio reciproco soltanto di beni di cui si può fare a meno, cioè di beni *superflui*. Perciò non v'è alcuno scambio internazionale che non porti utile

(1) Vedi W. Lexis, *Die physiokratische Schule*, nell' " Handwörterbuch der Staatswissenschaften „.

ad ambe le parti, e quindi la piena libertà del commercio inter nazionale è di utilità a tutti.

In modo simile argomenta anche Adamo Smith. Il benessere dell totalità della popolazione (non di singoli gruppi economici) è favorit e tutelato nel miglior modo quando ad ogni singolo individuo è dat la possibilità di raggiungere secondo le sue proprie forze ciò ch egli crede utile. Questo principio dovrebbe valere anche per il com mercio estero. Soltanto lasciandolo completamente libero, senza fa vorirlo nè ostacolarlo con misure speciali, si dà il maggiore incre mento possibile al benessere economico di un popolo, poich così ciascuna nazione rivolge la sua attività a quelle produzion a cui le sue qualità particolari la rendono più adatta, mentre ritir dall'estero quei beni che essa dovrebbe produrre con costo mag giore di quello che non sia il prezzo d'acquisto (principio dell divisione internazionale del lavoro). Questa dottrina fu poi prose guita ed elaborata da Ricardo, il quale svolse la teoria già espost (v. Cap. II, § 14) dei costi comparati. Da essa risulta che ciascun po polo ha convenienza a dedicarsi solamente a quei rami di pro duzione per cui possiede le maggiori attitudini o per cui si trov in condizioni favorevoli di fronte ad altri popoli.

Questi che sono i principî fondamentali della politica liberist ritornano più tardi nella letteratura ad ogni piè sospinto; li ritro viamo nelle opere di quasi tutti gli economisti posteriori, i I. B. Say, Paul Leroy Beaulieu, Yves Guyot in Francia, Princ Smith, Faucher, M. Wirth, L. Bamberger, L. Brentano in Germania Maffeo Pantaleoni, Francesco Saverio Nitti, Luigi Einaudi e molt altri in Italia; non parliamo dell'Inghilterra che continua sempr le sue tradizioni liberiste.

***

Nella politica pratica il liberismo ebbe sorti assai varie. M certamente i suoi effetti furono grandi in tutti i paesi: a poc a poco fece sì che le dottrine mercantili fossero abbandonate che i rapporti economici internazionali venissero liberati dal re gime delle prescrizioni e dei divieti che lo impacciavano. Ed pure una conseguenza della dottrina del libero scambio se al prin

cipio del secolo XIX è divenuta generale la convinzione che le nazioni stanno fra loro in rapporto di mutua dipendenza economica, che negli scambi fra popolo e popolo non solo non vi è necessariamente una parte che tragga vantaggio a spese dell'altra, ma che ambedue trovano il loro tornaconto. Tuttavia la dottrina liberista, benchè abbia fatto penetrare queste idee, non fu praticamente attuata per lungo tempo quasi in nessun paese. Trovò attuazione soltanto nel suo paese d'origine, l'Inghilterra, ma anche qui solo tre generazioni dopo A. Smith.

Ciò nondimeno negli altri Stati ebbe per effetto la tendenza al ribasso progressivo delle tariffe autonome, alla conclusione di trattati di commercio, all'abbandono di una politica di restrizioni. Il libero scambio divenne il regime predominante, oltre che nell'Inghilterra anche in alcuni Stati che si trovano in condizioni speciali in rapporto al commercio estero, quali i Paesi Bassi e il Belgio che hanno un fortissimo commercio di transito, poi in Danimarca e nel Congo, benchè non completamente.

Quali sono le cause per cui il libero scambio in pratica ha fatto bancarotta? I primi scrittori liberisti credevano di aver trovato dei principî, delle massime di politica commerciale valevoli universalmente; mentre non si trattava che di principî derivati dalle condizioni economiche e dai rapporti commerciali con l'estero di un solo Stato, la Gran Bretagna. Questo paese gode di una posizione geografica assai fortunata rispetto al commercio estero, è ricco di miniere, ha una popolazione che, educata e temprata dalle lotte politiche e dalla lotta economica per l'esistenza, possiede in grado eminente le attitudini economiche e tecniche. Non è per caso, ma per una necessità storica che quei grandi che nell'epoca moderna illuminarono come fari l'umanità: Newton, Bacone, Hobbes, Locke, Hume, nacquero e svolsero la loro attività su suolo inglese; che i primi banditori della libertà politica, religiosa, economica non furono, p. es., spagnuoli o polacchi, ma inglesi, i quali più tardi furono imitati dai francesi; che la patria delle più grandi invenzioni tecniche che hanno rivoluzionato il mondo, come la macchina e la navigazione a vapore, il telaio meccanico, ecc. fu quella di uomini intraprendenti, pertinaci e attivi e non fu un paese chiuso a ogni soffio di libertà, con gli abitanti servi della gleba, negletti e indolenti.

Questo popolo di inventori e di commercianti aveva bisogno di espandersi in tutto il mondo; senza libertà di scambio non a-

vrebbe potuto vivere nè svilupparsi. Non sono le elucubrazioni filosofiche, nè la sete di guadagno dei suoi fabbricanti e commercianti che spinsero l'Inghilterra al regime liberista, ma le più elementari necessità della sua stessa esistenza. Quindi l'Inghilterra abbattè le sue barriere doganali e aprì le sue frontiere alle altre nazioni, adottando per prima la libertà di scambio, senza curarsi se gli Stati le avrebbero accordato un trattamento di reciprocità. E ciò non di meno il commercio inglese riuscì a farsi strada dovunque.

Anzi è appunto la forza di espansione economica dell'Inghilterra il motivo per cui gli altri Stati non le accordarono libertà di scambio, e in seguito cercarono di ostacolare l'importazione di merci inglesi. Hamilton e Carey in America e List in Germania nel formulare il loro sistema " nazionale „ di economia politica presero appunto come punto di riferimento la preminenza dell'Inghilterra come paese produttore e commerciale per insistere sulla necessità di dazî elevati, considerandoli come mezzo per proteggere e per dare impulso alle forze produttive della nazione la quale altrimenti sarebbe costretta a dipendere economicamente dalla produzione di altri Stati più sviluppati (vedi Cap. VI, § 6 e pag. segg.).

La teoria e la politica liberiste se da un lato rappresentano la reazione contro gli errori e il rigorismo del sistema mercantile, provocarono alla lor volta una reazione facendo sorgere una nuova tendenza, chiamata *nazionalismo economico* o *protezionismo nazionalista.*

Come il mercantilismo rappresentava, date le condizioni economiche dell'epoca, un progresso, ma d'altra parte era fonte di inconvenienti e di danni economici sì gravi che ne causarono la fine sia nella dottrina che nella politica pratica, così avvenne per il liberismo. Esso liberò il movimento economico da mille impacci, risvegliò nuove forze produttive, allargò l'orizzonte economico rispetto all'individuo e alla collettività e pose le prime basi della tendenza all'internazionalismo. Se non che le sue teorie erano frutto di false generalizzazioni; inoltre il liberalismo non tenne abbastanza conto del sentimento politico-nazionale e tanto meno delle differenze di potenzialità produttiva che presentano le varie nazioni. Non solo; sotto l'azione della tendenza liberista lo sviluppo produttivo in qualche paese si arrestò sin dal suo inizio, mentre, superate le prime difficoltà, la produzione sarebbe riuscita a prosperare con

successo. Così il liberismo provocò ben presto un movimento di reazione che ebbe la sua effettuazione pratica nella politica protezionista del nazionalismo economico.

§ 8. — Il nazionalismo economico.

La moderna politica commerciale a base nazionalista è una specie di mercantilismo sotto altre forme, che risorge come reazione contro il liberismo e il fisiocratismo. Il liberismo per molti paesi era prematuro; questi non erano forti abbastanza per sopportare la cura radicale del libero scambio come sostitutivo d'ogni altro sistema di politica economica; la rispettiva potenzialità economica era troppo diversa, perchè potessero adattarsi tutti ad un regime di piena libertà. Si ricorse dunque di nuovo e con maggior insistenza ad una larga protezione dello Stato. Il quale non tardò a intervenire, poichè in questo caso sapeva di poter farsi pagare a caro prezzo il suo intervento.

Il nazionalismo economico differisce dal mercantilismo sotto due punti di vista: anzitutto esso mira non tanto a favorire l'esportazione quanto a ostacolare l'importazione; in secondo luogo il nazionalismo stende le sue ali protettrici non solo sull'industria ma anche sull'agricoltura nazionale, cioè " protegge tutto il lavoro nazionale ", per dirla con una frase preferita dai suoi sostenitori.

Nel moderno protezionismo nazionalista v'è alcunchè di *chauvinisme*; infatti si cerca di far credere che l'importazione di prodotti stranieri sia non solo contraria a degli interessi privati ma che sia addirittura antinazionale, che danneggi l'interesse economico della nazione. Ora, è vero che questo può essere in gioco allorchè si tratta di far sorgere, di dare sviluppo alle industrie, e a tal fine si colpiscono con dazî i prodotti esteri concorrenti; ma resta a vedere se sia in gioco un interesse nazionale allorquando si cerca di mantenere certi dazî anche dopo che le industrie protette si sono potentemente sviluppate sino da giungere ad una organizzazione che è in grado di imporre alti prezzi all'interno e di vendere a buon mercato all'estero (vedi Cap. VI, § 24).

Può pure corrispondere ad un interesse nazionale la protezione della piccola proprietà, allo scopo di impedire la formazione delle grandi proprietà e di non ingrossare le file dei salariati; ma sono

i dazî agrari il mezzo migliore per giungere allo scopo? O non forse vero che questi non servono che a far aumentare i profitti de grandi proprietarî, mentre il contadino vede rincarire le sement e i foraggi? Ma ammettiamo pure che i forti dazî sulle derrate ali mentari siano di utilità a tutte le categorie di agricoltori, ai grandi ai piccoli e ai medi proprietari. Allora domandiamo: l'economia na zionale ha più interesse a che la popolazione agricola sia protett dalle misure doganali in tal misura, o a che sia evitato il danno in negabile che ne deriva alla popolazione industriale commerciale all'approvvigionamento delle città? Già in altro punto esponemm gli argomenti pro e contro su tale questione.

Ora, mentre una schiera di studiosi e di interessati conten devano per la prevalenza chi del protezionismo agrario chi d quello industriale, accadde un fatto degno della massima atten zione: la grande industria e il grande possesso fondiario si coa lizzarono a scopo politico-doganale, cioè i grandi industriali e grandi proprietari s'unirono per sostenersi a vicenda nelle que stioni doganali. Base di questa alleanza era il principio del *d ut des*. Gli agrari cioè dissero: noi acconsentiamo all'imposizion dei dazî sui prodotti industriali, se voi industriali acconsentite a dazî sui prodotti agrari. E questa grande impresa affaristica, ch altro non è, scelse per motto una frase speciosa, dicendo di pro porsi come mèta la *protezione solidale del lavoro nazionale* (solida rischer Schutz der nationalen Arbeit), proposito il quale sembr avere un contenuto umanitario o almeno escludere ogni interess particolarista; invece è tutto l'opposto.

***

Tuttavia questa non è stata una trovata di coloro che resser le sorti della politica commerciale e doganale in Germania, in Francia, in Austria-Ungheria nell'epoca testè decorsa, ma è l'espressione di una tendenza che già da lungo era in divenire e che nella letteratusa risale a Federico List e a H. Carlo Carey e nella politica pratica a Kardorff, Méline, v. Peez ed altri.

Già precedentemente (Cap. VIII, § 2) dimostrammo che a torto F. List viene reputato come un paladino del protezionismo nazionalista. List era partigiano dei dazî industriali e non dei dazî agrari; e

quelli sosteneva in quanto dovevano servire a tirar su, a sviluppare delle industrie in paesi che possedevano già i requisiti indispensabili a ciò. Questo concetto corrispondeva veramente all'interesse dell'economia nazionale, dell'intera popolazione. Certamente List non poteva prevedere che i dazî avrebbero più tardi contribuito a portare l'evoluzione economica ad uno stadio — quello dell'organizzazione internazionale della produzione — in cui essi più non servono ad un alto interesse nazionale ma a quello di pochi potenti coalizzati. D'altra parte questa evoluzione ebbe per effetto di promuovere l'unione e l'accordo dei produttori non solo entro l'àmbito delle singole unità economiche ma anche le coalizioni e le intese internazionali dell'industria e del commercio, di guisa che a poco a poco i dazî si dimostrano inutili.

Più ancora che alla dottrina di List il nazionalismo si riconnette con quella di Carey che era un protezionista convinto *intus et in cute*, o meglio divenne tale dopochè nella sua attività pratica di commerciante aveva seguìto tendenze liberiste. Lo portò al protezionismo (1) la convinzione a poco a poco formatasi in lui, che il predominio economico e commerciale dell' Inghilterra ostacolasse lo sviluppo industriale della sua patria, gli Stati Uniti d' America. Non si sa precisamente se l'analogia che indubbiamente v'è tra le idee di Carey e quelli di List dipenda dall'influenza esercitata dalle dottrine di quest'ultimo, come può benissimo essere dal momento che questi visse lungamente in America e vi pubblicò parecchi scritti in lingua inglese; ma un nesso ideale v'è indubbiamente fra questi due scrittori come pure fra List e Hamilton (vedi pag. 156). Tuttavia le idee di Carey erano molto più avanzate di quelle di List: mentre questi considerava e raccomandava i dazî come una misura temporanea per aiutare le industrie nascenti a superare i primi ostacoli, quegli vedeva nei dazî protettori una vera istituzione della politica economica, giacchè ben raramente egli accenna ad un'epoca in cui questi abbiano a cedere il posto al libero scambio; List aveva una chiara visione storica, diremo quasi, evoluzionistica dei fenomeni economici, mentre Carey mancava di senso storico e formulò delle regole economiche astratte e assolute.

Ancora: questi reclamava misure protettive per tutta la produ-

(1) Vedi la sua opera principale *The past, the present and the future* (1848).

zione nazionale, agricoltura e industria, materie prime e manufatti quegli riteneva giustificati soltanto i dazî industriali allo scopo d aiutare l'industria a vincere le prime difficoltà; List mirava so pratutto a favorire l'esportazione e a intensificare il commerci estero in generale, Carey mostra già quella tendenza, che ritroviamo più marcata in scrittori posteriori, a tenere l'una e l'altro ir scarso conto di fronte all' interesse preponderante di proteggere mediante dazî l'economia nazionale nel suo sviluppo all'interno

Le teorie di questi due scrittori divennero in seguito il vangelo di tutti i protezionisti del vecchio e del nuovo mondo.

Tuttavia il protezionismo nazionalista potè espandersi e prendei piede solo allorchè nel movimento economico internazionale avvennero mutamenti tali che la vittoria del *nazionalismo* apparve la reazione naturale contro il libero scambio *internazionale.*

Sotto l'influenza di Carey entrò in campo il deputato germanico von Kardorff-Wabnitz, parlamentare molto autorevole, con il suo scritto " *Contro corrente* „ che è una " critica della politica commerciale dell'impero tedesco in base alle dottrine di Carey „. Con questa pubblicazione, che ebbe un'influenza decisiva sulla piega presa dalla politica doganale dell'impero tedesco e degli Stati dell'Europa centrale, Kardorff cercò di dimostrare l'infondatezza del " liberismo radicale „. È una finzione, egli dice, quella di supporre che tutti i popoli formino come una specie di comunione, di famiglia internazionale con interessi comuni. Non è il commercio estero, ma lo sviluppo economico interno la fonte principale della ricchezza di un paese. L'enorme dispendio di forza e di ricchezza causato dai trasporti, quando si attuasse universalmente il libero scambio, andrebbe a danno dell' economia nazionale. La dottrina libero-scambista continua il Kardorff, ha interpretato male la massima " compra a buon mercato e vendi a caro prezzo „, poichè non ha tenuto abbastanza conto dell'influenza che esercita sullo sviluppo intellettuale di una nazione il fatto che essa possegga industrie svariate, mentre la teoria combattuta favorisce la specializzazione limitata ai rami di produzione per cui un paese ha delle attitudini particolari. Kardorff consigliava quindi un protezionismo moderato sia dell'industria che dell'agricoltura, poichè non il basso prezzo delle materie prime è indice della ricchezza di un paese, ma la proporzione in cui stanno i prezzi delle materie prime con i prezzi dei manufatti; quanto più quelli si approssimano a questi tanto più ricca è una nazione.

***

Veramente Kardorff aveva una predilezione per il protezionismo industriale, e si oppose accanitamente alla progettata abolizione (1877) del dazio sul ferro. Fu lui quegli che organizzò (1) le forze industriali della Germania per la lotta che si preparava per la nuova tariffa doganale che fu approvata nel 1879; nel 1876 convocò l'assemblea costitutiva della Federazione degli industriali tedeschi, la quale con grande abilità e con perseveranza instancabile riuscì ad operare, dopo lunga preparazione, il passaggio dalla tendenza liberista a quella protezionista. La Federazione cercò anzitutto di convincere gli interessati, che tutte le varie branche dell'industria son legate fra loro da interessi comuni, e assunse di fronte all'agricoltura un'attitudine di prudente riserbo, " non ritenendosi autorizzata a dare sulle aliquote concernenti l'agricoltura un giudizio che era di competenza degli agricoltori stessi ". All'assemblea che prese questa risoluzione (Lipsia, dicembre 1877) aveva partecipato anche l'uomo di fiducia di Bismarck, v. Fiedmann, incaricato di dare al gran cancelliere relazione sul decorso della stessa. Di qui appare come a quell'epoca la politica doganale ufficiale e quella privata si tenessero molto a contatto. Anzi è significativo il fatto che il Fiedmann al banchetto di chiusura tenne un discorso in cui, inneggiando a Federico List, dichiarò di condividere il pensiero e di appoggiare le tendenze dei convenuti (2).

Solo più tardi (1879) la Federazione si espresse apertamente in favore del protezionismo agrario: " per quanto riguardava gli interessi dell'industria nazionale protetta, essa non trovava nulla da obbiettare contro una corrispondente protezione doganale da accordarsi all'agricoltura, nè credeva che l'industria e gli operai tedeschi avessero da temere alcunchè dalle conseguenze di un dazio moderato sui cereali e sul bestiame ". Nello stesso anno, al X Con-

(1) H. A. Bueck, *Der Zentralverband deutscher Industrieller und seine dreissigjährige Arbeit vom 1876 bis 1906* (La Federazione degli industriali tedeschi e la sua attività nel trentennio 1876-1906). Berlino, 1906.

(2) Bueck, op. cit.

gresso degli agricoltori tedeschi, si venne ad una intesa piena completa tra industriali e agricoltori.

Ben presto si videro i frutti di questa tendenza. La nuova tariff doganale protezionista tedesca fu approvata dal Parlamento tedesc ancora in quell'anno (1879) con 217 voti contro 117. Essa intro dusse di nuovo il dazio sui cereali (1 marco sul frumento e sull avena) e sul ferro. Con la legge aggiuntiva del 22 maggio 188 il dazio fu aumentato per non pochi prodotti agrari; p. e., il dazi sul frumento e sulla segale fu elevato a 3 marchi, e più tardi (1887 sino a 5 marchi nella tariffa autonoma (ridotto a 3,50 nei trattat di commercio); ma dal 1° marzo 1906 è in vigore un dazio minim di marchi 5,50 sul frumento, di 5 marchi sulla segale.

Il nazionalismo economico, vale a dire la protezione " di tutt il lavoro nazionale ", era dunque diventato nel 1879 il principio di rettivo della politica doganale ufficiale dell'impero tedesco. Negl altri paesi di Europa si produsse a poco a poco lo stesso muta mento: il ritorno dalla tendenza liberista a quella protezionista Così avvenne in Francia, in Austria-Ungheria, più tardi nella Sviz zera, in Italia, nella Spagna e negli Stati balcanici. Si mantenner più prossimi al libero scambio il Belgio, l'Olanda, la Danimarca e più di tutti l'Inghilterra.

Il protezionismo nazionalista rese in seguito difficile la conclusion e la rinnovazione dei trattati di commercio; ciò non di meno, dop molti sforzi, nei periodi dal 1891 al 1894 e dal 1903 al 1906, sott la pressione delle necessità del commercio internazionale, se n fecero di nuovi e quasi tutti i precedenti furono rinnovati. Tut tavia qualche Stato, come la Francia e la Spagna, in cui il pro tezionismo era più marcato, restò un po' in disparte dal concert dei trattati (1).

***

Quando verso la fine del secolo XIX parecchi Stati minori d'Europa, che fino allora erano puramente agrari, vollero cominciare ad intro-

(1) Non bisogna dimenticare che il nazionalismo protezionista degli Stat europei riuscì ad imporsi e ad avere in breve tempo il predominio, oltre che per le ragioni note, anche per la concorrenza americana che cominciava a farsi sentire sul mercato mondiale (Vedi § 11).

durre delle industrie, ricorsero a quei mezzi che già in tempi anteriori avevano servito a promuovere lo sviluppo industriale in altri paesi: fecero delle leggi *ad hoc,* accordando alle industrie sovvenzioni, premi, facilitazioni sul pagamento delle imposte, ribassi sulle tariffe di trasporto, ecc.; si fondarono uffici ed istituti speciali per dare incremento all'esportazione, e si introdussero dei forti dazî industriali. Ora, questo sistema che molti qualificano per neomercantilismo, ha bensì qualche analogia con quello antico, ma in fondo ne differisce non poco; poichè attualmente nessuno più è persuaso che lo sviluppo industriale si possa *creare* con i divieti, con le imposizioni, con i premi d'esportazione e simili; al giorno d'oggi gli Stati a carattere prevalentemente agrario cercano soltanto di aiutarlo, di *favorirlo.*

La moderna politica economica è sostanzialmente una emanazione del nazionalismo protezionista.

E qui si dimostra ancora una volta la fondatezza della dottrina di List, sull'opportunità di applicare i dazî, per aiutare nuove industrie ai loro primi passi, soltanto allora quando concorrano anche le altre condizioni economiche favorevoli al fiorire delle industrie (vedi Cap. VI, § 6). Tuttavia è difficile stabilire in precedenza quali Stati siano in grado di adottare con successo tali dazî.

Non v'ha dubbio che il nazionalismo economico portò grandi vantaggi a quei paesi che ispirarono ad esso la loro politica. La protezione di tutto il lavoro nazionale, cioè tanto dell'industria che dell'agricoltura, può aiutare le industrie deboli a svilupparsi, e farne sorgere di nuove, rafforza l'agricoltura, ravviva il sentimento nazionale dando impulso alla espansione economica all'estero. Ma questi utili effetti del protezionismo non vanno disgiunti da conseguenze dannose, operative attualmente o potenzialmente: le grandi industrie sotto l'egida dei dazî monopolizzano il mercato nazionale rincarando oltre misura i loro prodotti; dalle misure protettive dell'agricoltura traggono profitto soltanto pochi grandi proprietari; la politica coloniale e la politica finanziaria (rispetto all'estero) come pure il protezionismo eccessivo portano a dei conflitti internazionali che non sono di solito senza conseguenze dannose per gli interessi del commercio estero.

Ma anche in seno all'economia nazionale stessa il protezionismo esagerato produsse degli effetti che sono in aperta contraddizione con gli interessi nazionali; prova ne sia il protezionismo agrario

spinto al di là di ogni giusto limite e la strapotenza delle orga nizzazioni industriali, che, facendo rialzare eccessivamente i prezz all'interno, premono sinistramente su tutta la vita economica de paese. È così che qualche anno fa (1906) il Comandante della Ma rina austro-ungarica potè dichiarare che i prezzi fatti allo Stat dal cartello del ferro (*Eisenkartell*) per la fornitura di corazze eran del 25 % superiori a quelli da esso fatti ai privati, e che riti rando il materiale dagli Stati Uniti, si sarebbero potute costruir colla stessa spesa quattro navi invece di tre. Contemporaneament il Ministro della Marina degli Stati Uniti chiedeva che le corazz venissero costruite dallo Stato o comprate all'estero se la marin non voleva esser vittima del monopolio privato.

L'evoluzione della politica economica internazionale mostra de parallelismi istruttivi. L'antico mercantilismo, malgrado i suo grandi meriti, divenne un regime insopportabile e provocò per rea zione la tendenza al liberismo. Così il nazionalismo economic attraverso le sue forme più allargate (continentalismo e imperia lismo; vedi §§ seguenti) va suscitando un movimento contrario l'internazionalismo.

Il nazionalismo economico, e così pure i sistemi che esporrem nelle pagine seguenti, si differenziano dai precedenti anche perch gli elementi di fatto a cui l'indagine politico-economica si estend non sono più costituiti soltanto dallo scambio di moneta e da traffico di mercanzie; anche le altre manifestazioni del moviment economico internazionale (movimento di persone, di capitali; orga nizzazione internazionale dei produttori, ecc.) sono tenute nel debit conto. Questo estendersi della politica economica internazionale ad elementi nuovi è una conseguenza dello sviluppo delle relazion economiche tra i varî paesi. Non si deve dunque fare al mercantilismo il rimprovero, p. es., di essersi troppo preoccupato della bilancia del commercio, poichè allora non agivano quei fattori che attualmente sono le componenti della " bilancia dei pagamenti ". Infatti la bilancia del commercio può essere passiva, perchè le importazioni superano le esportazioni, ma tuttavia la bilancia dei pagamenti può essere attiva, grazie alla compensazione operata dalle rimesse degli emigranti, dagli interessi che tornano in patria sui capitali investiti all'estero, dai servizi e dalle merci che gli stranieri comperano nel paese, dai profitti realizzati dalle società

nazionali di navigazione per il trasporto di merci estere, di emigranti e di passeggeri stranieri, ecc.

I sistemi politico-economici più recenti hanno dunque un contenuto più ampio, un campo di osservazione assai più vasto; ma si trovano anche in condizione di poter difficilmente dominare l'insieme dei rapporti economici internazionali così svariati e multiformi, tanto più che i dati fondamentali della scienza che li studia e della politica che li dirige non sono stati ancora esaurientemente esaminati e organizzati.

§ 9. — Continentalismo ossia difesa politico-economica continentale.

Il continentalismo è una forma di difesa politico-economica analoga al nazionalismo, dal quale differisce in quanto mira ad estendere la protezione economica ad un intero continente o ad una parte importante di esso. Non è dunque più un solo paese che, per combattere la concorrenza estera, adotta contro le altre unità economiche delle misure protettive; qui si tratta degli interessi politico-economici dei varî paesi di un continente i quali, considerandosi come un unico complesso, prendono un atteggiamento di difesa contro un altro continente da cui si credono economicamente minacciati. Così si parla in Europa di un " pericolo americano „, e s'intende significare con ciò il danno derivante agli Stati europei dalla crescente esportazione che fa l'America (o per meglio dire gli Stati Uniti) nel vecchio mondo. Tuttavia già molto tempo prima si era proclamato nell'America del Nord l'esistenza di un " pericolo europeo „, a combattere il quale sorse la dottrina di Monroe. Questa determinò una politica che respinge qualsiasi intervento straniero (leggi: europeo) nelle questioni americane. In tempi più recenti si è considerato come un pericolo (" pericolo giallo „) l'industrializzazione e l'emancipazione del Giappone e della Cina, vale a dire di due importanti unità economiche del continente asiatico. L'America, sopra tutto l'Unione nord-americana, ha già adottato delle misure difensive vietando l'immigrazione dei cinesi, per evitare le conseguenze dannose che ne sarebbero derivate all'economia nazionale. Più tardi avremo fors'anche un " pericolo nero „, qualora le popolazioni africane si unissero per tentare

la loro emancipazione. L'Australia e l'Oceania essendo paesi esclusivamente coloniali non presentano ancora alcun pericolo per l'Europa. Tuttavia esiste colà una forte corrente continentalista contro l'Europa, ed è anche abbastanza diffuso un movimento tendente all'indipendenza. In ogni caso, un serio pericolo per l'Europa non si presenterebbe che nel caso in cui l'Australia facesse una politica di comune accordo con gli Stati più sviluppati dell'Asia.

Intorno all'origine del continentalismo possiamo dire in generale che le cause che hanno portato a dei conflitti d'interessi fra le singole economie nazionali sono le stesse che hanno determinato i contrasti economici tra un continente e l'altro. Ma qui l'azione di tali cause è più forte e più vasta, e perciò è a prevedere che l'attuazione del principio della comunanza d'interessi incontrerà assai maggiori difficoltà nei rapporti economici intercontinentali. Di queste cause rammenteremo le più importanti, cioè le differenze inerenti all'elemento territoriale, a quello demografico, all'elemento intellettuale e a quello politico; poi inoltre le differenze relative alla produzione (vedi Cap. III, § 5); aggiungasi infine il fatto delle grandi distanze e ancor più la tendenza espansionista di alcune grandi Potenze, i cui interessi venendo in collisione possono determinare dei conflitti economici di carattere, oltre che internazionale, intercontinentale.

§ 10. — a) Difesa economica dell'America.

La politica continentalista dell'unione nord-americana.

Con l'ardore e con la risolutezza proprî delle nazioni giovani, gli Stati Uniti d'America, appena costituitisi ad unità politica indipendente, non attesero molto a seguire decisamente la tendenza al nazionalismo economico e in pari tempo quella continentalista, da cui scaturì più tardi l'imperialismo nord-americano. Come l'americano Hamilton già nel 1780 aveva insegnato i principî del nazionalismo economico, così James Monroe bandì nel 1823 la dottrina continentalista, allorchè egli, quale presidente della Confederazione, espose nel messaggio presidenziale le sue idee intorno alle direttive che gli Stati Uniti avrebbero dovuto seguire

in materia di politica estera (1). Secondo lui, qualunque tentativo della Santa Alleanza di estendere la sua influenza anche sull'emisfero occidentale costituiva un pericolo per la pace e per l'indipendenza degli Stati Uniti; inoltre qualunque intervento mirasse a togliere l'indipendenza a qualche Stato americano doveva esser considerato contrario alla politica e alle vedute dell'Unione; il continente americano, tanto il Nord che il Sud, non doveva più essere considerato dall'Europa come territorio da conquistare per fondarvi delle colonie; — " l'America agli Americani „ fu il suo motto.

La dottrina di Monroe non fu sinora attuata in tutte le sue parti; tuttavia ha formato e forma ancora il caposaldo della politica internazionale dell'Unione, ha impedito la colonizzazione e l'intervento delle Potenze europee, ed ha anche contribuito a far sì che qualche colonia europea in America si rendesse indipendente. Importante è attualmente quella parte della dottrina di Monroe ancora operativa e che va sotto il nome di Panamericanismo. Esso costituisce una tendenza politico-economica diretta a promuovere i rapporti d'amicizia e la comunione d'interessi finanziari e commerciali di tutti i paesi americani (2). Questa tendenza prese una forma concreta nel 1889 quando, per iniziativa dell'Unione nordamericana, si riunì a Washington il primo Congresso Panamericano. In questo come nei successivi ebbe un'influenza preponderante l'Unione.

Contemporaneamente gli Stati Uniti si elevarono a potenza imperialista, giacchè grazie al loro imponente sviluppo commerciale si conquistarono una importante sfera d'interessi nell'Asia Orientale, alla quale diedero un importante punto d'appoggio territoriale con l'annessione delle Filippine; d'altro canto Cuba e Panama divennero le basi d'operazione per lo svolgimento della loro politica panamericana.

Per comprendere la politica degli Stati Uniti, occorre tener presente lo sviluppo politico-economico degli Stati dell'America

---

(1) Vedi G. F. Tucker, *The Monroe Doctrine*, Boston, 1885; J. Petin, *Les États-Unis et la Doctrine de Monroe*, Paris, 1900; H. Fried, *Pan-America*.

(2) Vedi *Los Comienzos del Panamericanismo*, nel " Boletin de la Union Pan-americana „ (Washington, dicembre 1911). [N. d. T.].

centrale e meridionale e della loro posizione rispetto ai rapport economici internazionali. La maggior parte dei paesi american situati a Sud degli Stati Uniti sono entrati da poco tempo ne concerto dei paesi civili dotati di una organizzazione politica be ordinata. Fino a un'epoca non lontana essi si trovavano in quell fase evolutiva in cui erano gli Stati dell'Europa occidentale e centrale parecchi secoli fa: dominava un regime spiccatament personale, avevano luogo frequenti rivoluzioni interne, la popola zione era scarsissima, v'era assoluta mancanza di educazione politica ed intellettuale, le condizioni tecnico-economiche e politico economiche erano affatto primitive. Siccome però questi territor sono costituiti di terreni in massima parte assai fertili, i qual possono fornire all'Europa una gran massa di materie prime che qui mancano affatto, è naturale che le nazioni commerciali europee molto per tempo cominciassero a prendere interesse per " l'America latina " e che, dopo la scomparsa della sovranità spagnuola e portoghese, cercassero di stabilirvi delle sfere d'interessi commerciali, finanziari e demografici, per riversare colà le eccedenze di popolazione, i prodotti industriali, le eccedenze di capitali.

La penetrazione pacifica degli Europei, la quale si attuò per mezzo dell'immigrazione di operai, di commercianti, di ingegneri, di costruttori di ferrovie, ecc., e sotto forma di esportazione di prodotti industriali e di traffico marittimo, destò l'invidia dei nord-americani i quali, come americani, credevano di aver un maggiore e più immediato diritto al predominio commerciale e finanziario nell'America centrale e meridionale. Ma alla conquista di una tale egemonia si opponevano ostacoli di vario genere. Anzitutto un ostacolo di carattere politico-nazionale. Gli abitanti e i reggitori degli Stati dell'America latina, essendo di razza latina e di religione cattolica, si sentirono per lungo tempo affatto estranei agli americani del Nord, ancor più estranei che non agli europei della stessa stirpe. Inoltre v'era il sospetto (non infondato, in verità) che l'Unione nord-americana avesse delle aspirazioni politiche; di guisa che un avvicinamento in senso continentalista dell'America del Nord con le altre Americhe era assai difficile da attuare.

Ma gli Stati Uniti non stettero inattivi e perseguirono con pertinacia ed abilità i loro scopi. L'Unione cercò non solo di attrarre a sè l'America centrale e meridionale con un'accorta politica economica e doganale, ma anche di mettervi piede e di stabilirvi una

forte sfera d'influenza mediante larghi investimenti di capitali, ecc. Così la sezione 3ª del titolo 2° del Dingley-Bill (del 24 luglio 1897) accorda un trattamento doganale oltremodo favorevole a quelle materie prime che, come il caffè, il thè, la vainiglia costituiscono la produzione principale di alcuni Stati dell'America meridionale. Inoltre furono stipulate, sulla base di questa disposizione della legge doganale nord-americana, varie convenzioni che ridondarono a vantaggio del commercio sia degli Stati Uniti che degli altri Stati americani contraenti. Sotto l'aspetto continentalista però tale provvedimento non era gran cosa; occorreva ben altro per eliminare altri ostacoli che sono assai più gravi che non le barriere doganali.

La ferrovia transamericana.

Uno di tali ostacoli è costituito dall'assoluta insufficienza delle vie di comunicazione tra l'America del Nord e gli Stati dell'America centrale e meridionale, non essendo possibile per ora che il traffico per via di mare. Inoltre è noto il fatto strano che si va da New-York a Rio Janeiro e a Buenos-Ayres più comodamente e più rapidamente se si tocca un porto europeo e poi di qui si passa nell'America del Sud. Nell'America del Nord si comprese quanto fosse contrario alla tendenza continentalista tale stato di cose. È perciò che si fece quel gigantesco progetto di costruire una ferrovia transamericana, allo scopo non solo di mettere in più stretto contatto le varie parti del continente fra loro ma anche per dare maggiore sviluppo alle costruzioni di ferrovie del Sud, ove la rete ferroviaria è ancora piuttosto rada. L'attuazione di questo progetto servirebbe dunque, oltre che all'espansione del Nord nei paesi del Sud, anche allo sviluppo economico di questi. Anche rispetto alle comunicazioni marittime si è fatto un passo innanzi: come è stato annunziato a suo tempo dai giornali, si costituì il *Lloyd Brasilian Steamboat Co.* allo scopo di congiungere, mediante un servizio di navigazione diretto e rapido, New-York con i porti brasiliani e argentini. La società ha preso accordi con le amministrazioni ferroviarie e con altre imprese di trasporto per il trasporto a tariffa ridotta, dall'interno dell'America sino ai porti da essa toccati, delle merci con destinazione per gli Stati Uniti. La politica

americana relativa alle vie di comunicazione e ai mezzi di trasporto sarà completata dall'apertura del canale di Panama. Gli Stati Uniti hanno saputo accentrare nelle loro mani la costruzione del canale, il quale servirà a rafforzare ancor più la posizione predominante dell'Unione di fronte agli altri Stati americani.

Il canale di Panama (1).

Osservando la carta geografica salta subito all'occhio l'importanza che viene ad assumere il porto di New-York, e quindi l'Unione, in seguito all'apertura del canale di Panama, la cui inaugurazione è annunciata per il 1913.

La costa nord-americana sull'Atlantico, dove l'industria è di gran lunga più sviluppata che in qualunque altra regione degli Stati Uniti, da un lato verrà avvicinata agli Stati dell'America del Sud e sul Pacifico, tanto che il Perù e il Cile si potranno considerare come dei paesi tra i più vicini; d'altro lato New-York verrà a trovarsi non più distante dall'Asia Orientale e dall'Australia di quel che lo siano i principali porti europei.

Infatti la distanza è:

Da Amburgo	a Hong-kong	10,542	miglia	maritt.	per il canale di Suez.
„ „	„ Yokohama	12,531	„	„	
„ „	„ Melbourne	12,637	„	„	
Da Liverpool	a Hong-kong	9,856	„	„	
„ „	„ Yokohama	11,170	„	„	
„ „	„ Melbourne	11,175	„	„	
Da New-York	a Hong-kong	18,480	„	„	per il Capo Horn.
„ „	„ „ „	9,835	„	„	per il canale di Panama.
„ „	„ Yokohama	17,679	„	„	per il Capo Horn.
„ „	„ „	10,247	„	„	per il canale di Panama.
„ „	„ Melbourne	13,502	„	„	per il Capo Horn.
„ „	„ „	10,247	„	„	per il canale di Panama.

(1) Aggiunta del Traduttore. — Vedi Dott. G. Pilati, *Der Panamakanal und die österreichischen Interessen* (Il Canale di Panama e gli interessi austriaci) nella " Neue Freie Presse „ del 6 febbraio 1912.

È evidente la condizione di superiorità rispetto al traffico internazionale in cui gli Stati Uniti verranno a trovarsi in confronto all'Europa, poichè New-York è destinato a diventare il centro di gravitazione del commercio mondiale.

Questa nuova situazione merita tutta l'attenzione dell'Europa. L'esportazione europea sul Pacifico ne risentirà un sensibile contraccolpo. Bene ha fatto l'Italia a provvedervi decidendo d'introdurre una regolare linea di navigazione sovvenzionata che la mette in comunicazione direttamente col Cile. La relativa legge è già stata approvata dai Parlamenti italiano e cileno e attualmente sono in corso fra i due Governi interessati i negoziati per la conclusione della convenzione.

Il mercato americano e l'Europa.

L'attuazione di questi grandi progetti avrà dunque per effetto un grande incremento delle relazioni commerciali degli Stati Uniti con l'America latina. Già ora l'Unione ha una parte cospicua nel commercio estero degli altri Stati americani con progressione rapida e continua, benchè l'Inghilterra e la Germania le facciano una forte concorrenza esportando specialmente tessuti.

Come dovrebbe contenersi l'Europa di fronte a tali emanazioni della politica continentale americana? Prendere delle misure difensive? Non lo crediamo necessario, come spiegheremo nel paragrafo seguente. Non bisogna dimenticare che gli Stati dell'America centrale e meridionale sono appena agli inizi di uno sviluppo economico moderno, e che la loro popolazione, la loro produzione e i loro bisogni sono suscettibili ancora di un aumento enorme. Benchè il capitale e i prodotti nord-americani vi penetrino in massa, vi sarà sempre posto anche per i capitali e per i prodotti europei. Per citare un esempio, in uno dei più vasti di questi Stati, nell'Argentina, su 104 milioni di ettari di terreno coltivabile sono ridotti a cultura appena 13 milioni di ettari circa.

Indubbiamente in seguito all'azione del Nord-America l'Europa dovrà maggiormente lottare per vincere la concorrenza; ma ne risentirà anche vantaggio, inquantochè sarà spinta a perfezionare la sua produzione, i mezzi di trasporto, ecc. D'altra parte lo sviluppo dell'economia e del traffico nell'America latina servirà anche

a consolidare la situazione finanziaria e politica di quei paesi, i che avrà per conseguenza una maggior sicurezza delle relazion e degli interessi commerciali dell'estero. Non è dunque necessari ammettere che la politica continentale dell'Unione nord-american sia destinata ad acutizzare i conflitti d'interessi internazionali, i questo caso intercontinentali, e a far fallire ogni azione tendent all'intesa internazionale. A questo proposito pronunciò delle aure parole il Ministro degli Esteri brasiliano, Rio Branco, al terz Congresso Panamericano. " Il Congresso, egli disse, non ha altr scopo che l'avvicinamento reciproco dei popoli americani, il lor benessere e progresso, da cui l'Europa, come tutto il resto de mondo, non può trarre altro che vantaggio. Le giovani nazion americane non dimenticheranno mai quanto esse debbono alle na zioni da cui derivano e con le quali si accingono a una nobile gara Le enormi estensioni di territorio degli Stati americani, in part non ancora dissodato, li spinge ad entrare in rapporti sempre più stretti con il vecchio mondo, questa sorgente inesauribile di energi e di attività fecondatrice. All'Europa quelli devono la loro origine il loro sviluppo; ancor'oggi essi chiedono incessantemente l'ap poggio morale e materiale dell'Europa. I beneficî che gli Stat americani ne ricevono non possono essere meglio ricompensati ch con il loro sforzo per un continuo, rapido sviluppo economico, d modo che l'America possa offrire un campo sempre più largo al l'attività commerciale e industriale „.

A questi concetti si ispirò il Congresso Panamericano del 190 a cui parteciparono i delegati di tutti gli Stati americani eccettuato il Venezuela. Per dimostrare quanto questa istituzione tend a favorire il movimento d'intesa fra i paesi americani citerem qui qualche punto del programma della sessione citata: istituzion di un Segretariato permanente interamericano; accordo delle repubbliche americane per la risoluzione di eventuali controversi reciproche per mezzo dell'arbitrato; adesione al Tribunale arbitral dell'Aia; redazione di un codice di diritto pubblico e privato pe gli Stati americani nei loro reciproci rapporti; una nomenclatur unitaria per gli Stati americani dei termini tecnici, commerciali e doganali; unione interamericana per la protezione della proprietà letteraria, artistica e industriale; disposizioni comuni sulle relazioni commerciali degli Stati americani fra loro, ecc.

È noto ancora che la delegazione brasiliana presentò al Con-

resso la proposta di invitare ad una conferenza tutti gli Stati mericani produttori di caffè per discutere sui provvedimenti da rendere di comune accordo contro gli alti dazî imposti sul caffè a alcuni Stati europei; il Brasile avrebbe proposto di colpire le mportazioni dagli Stati europei in proporzione al rispettivo dazio a essi imposto sul caffè. Molti considerarono questa mossa come liretta contro gli interessi dell'Europa; ma lo è veramente in ealtà? Quale ne è effettivamente lo scopo? Essa mira alla riduione dei dazî europei sul caffè. Ora, questi dazî hanno unicamente n carattere fiscale e menomamente protezionista; la loro riduzione arebbe un vantaggio per la produzione e l'esportazione europea, oichè in compenso i paesi produttori di caffè abbasserebbero i oro dazî d'importazione sui prodotti industriali, nè gli Stati interessati vedrebbero diminuire le loro entrate doganali per il ribasso del dazio sul caffè, giacchè, grazie appunto a ciò, l'importazione del caffè con tutta probabilità aumenterebbe sensibilmente, cosicchè le entrate doganali non subirebbero alcuna diminuzione.

§ 10. — b) Difesa economica dell'Europa.

Il " pericolo americano ".

È più che naturale che il rapido e straordinario sviluppo economico dell'Unione nord-americana eccitasse in Europa non solo una giusta ammirazione ma anche serî timori, e contribuisse a far sorgere anche in questa parte del mondo, benchè tanto particolarista, un movimento tendente alla difesa economica continentale. La visione del " pericolo americano " non data da ieri, poichè le origini del continentalismo europeo rimontano a 30 anni fa. Esso ebbe un nuovo risveglio quando l'Inghilterra cominciò a svolgere la sua politica imperialista e ancor più quando il continente asiatico parve svegliarsi dal suo lungo letargo, in seguito allo sviluppo economico dell'Asia Minore, della Mesopotamia, del Giappone. Accadde come se l'antica Europa, che era stata per tanti secoli dominatrice indisturbata delle economie nazionali degli altri continenti, unica padrona di colonie, esclusiva fornitrice di merci e di capitali a tutto il mondo, sentisse gravemente minacciati il suo assoluto dominio e i suoi interessi più vitali.

Ma tale timore è non era fondato. D'altra parte bisogna riconoscere che lo sviluppo economico di altri paesi e di altri continenti è, in definitiva, di utilità universale. E se in America il Segretario di Stato Lodge potè pronunziare (7 gennaio 1901) quelle superbe frasi: " La guerra commerciale con l'Europa.... non può terminare che con la conquista della supremazia da parte degli Stati Uniti su tutto il mondo „, esse non sono che una pomposa esagerazione.

In Europa vi sono molti statisti, uomini politici e scienziati i quali restando ancora in quella corrente di idee mercantili-protezioniste precedentemente esposte, credono che nel commercio estero vi debba essere sempre una parte danneggiata, che lo sviluppo di qualsiasi paese estero e ogni rafforzamento della sua potenzialità economica debba inevitabilmente portar danno all'economia nazionale; sono individui che non riescono a persuadersi che tutta l'umanità ha interesse a che la civiltà, lo sviluppo intellettuale ed economico si diffondano quanto più è possibile, poichè lo scambio dei prodotti del lavoro sarà tanto più intenso e più utile quanto più alto è il grado di sviluppo a cui giungono i varî paesi. Ma non v'ha dubbio dunque che col tempo si farà strada anche in Europa una concezione più calma e più obbiettiva della situazione economica europea dal punto di vista politico-continentale.

Esaminiamo ora come si sia a poco a poco sviluppata la tendenza politico-continentale in Europa e quali risultati abbia raggiunto finora in rapporto alla difesa contro il " pericolo americano „.

Il merito di aver per primi richiamato l'attenzione sul " pericolo americano „ spetta anzitutto ai francesi Molinari e Leroy-Beaulieu nonchè al tedesco Alessandro von Peez, il quale ultimo si occupò largamente di questo problema verso il 1880 (1). Forse

(1) A datare da questa epoca la letteratura sui rapporti economici fra l'Europa e l'America si è fatta vastissima. Qui non esporremo, beninteso, che i concetti fondamentali. Chi vuole approfondire l'indagine potrà consultare: M. Schippel, *Amerika und die Handelsvertragspolitik* (l'America e la politica dei trattati di commercio), 1905; L. Glier, *Die Meistbegünstigunskausel* (La clausola della nazione più favorita), Berlino, 1905; La Memoria del *Mitteleuropäischen Wirtschaftsvereines in Oesterreich* (Associazione economica dell'Europa centrale per l'Austria) su " l'Austria-Ungheria e gli Stati Uniti d'America nei loro reciproci rapporti politico-commerciali „, Vienna, 1907.

gli credeva di richiamare in vita il continentalismo con l'antitesi: Europa contro America „, come ai suoi tempi Federico List aveva ontribuito ad attuare il nazionalismo economico nella politica doanale dell' Europa centrale, facendosi banditore del principio: Germania contro Inghilterra „.

I precedenti del continentalismo europeo si possono riassumere osì. Dapprima furono i prodotti agrari dell'Unione e di altri paesi mericani che, a causa del loro basso prezzo, destarono inquietuine tra gli agricoltori d' Europa e che diedero il primo impulso lla *reprise* del protezionismo negli Stati continentali d'Europa erso il 1870. I competenti di politica commerciale fecero notare he i paesi americani non solo producono a basso costo ma che nche hanno dei servizî di trasporto quanto mai a buon mercato; di onseguenza costoro credevano di non poter combattere il minacciato ericolo in alcun altro modo che introducendo di nuovo o rialzando rogressivamente i dazî agrari. Ben presto però anche i prodotti ndustriali dell'America comparvero sul mercato europeo e più ardi su altri mercati, dei quali sino allora aveva avuto il monoolio l'Europa; si doveva dunque ristabilire anche i dazî industriali o rialzarli. Se non che si erano " fatti i conti senza l'oste „; nfatti venne nel 1890 il *Mc Kinley-Bill* il quale elevò notevolnente i dazî americani dando così un grave colpo a parecchie inustrie esportatrici europee. Perciò nella politica commerciale uropea la tendenza ostile agli Stati Uniti raggiunse un limite stremo; da ogni parte si invocava un'azione difensiva contro gli tati Uniti: tutti gli Stati europei avrebbero dovuto mettersi d'acordo per svolgere in comune una tale azione. Forse allora, data a situazione, sarebbe stato possibile attuare contro l'America n'azione politico-doganale europea in senso continentalista, poichè sentimenti di timore e di ostilità erano assai vivi e diffusi; ma n seguito essi si attenuarono di molto. Del resto non poteva essere che così, dal momento che l'Europa fa una notevole esportaione in America malgrado gli alti dazî americani, nè la concorenza americana la danneggia eccessivamente. Ciò non dimeno il pericolo americano „ fu un comodo capro espiatorio, allorchè al rincipio del secolo XX, rimaneggiandosi le tariffe doganali alla innovazione dei trattati di commercio degli Stati dell'Europa cenrale, i protezionisti vollero attuare le loro aspirazioni. Infatti dei lazî convenzionali stabiliti nei trattati di commercio dal 1891 in

poi ne avevano profittato, grazie alla clausola della nazione più favorita senza reciprocità, anche i prodotti nord-americani i quali per conseguenza potevano entrare con relativa facilità sul mercato degli Stati contraenti. Tuttavia questo non fu che il motivo esteriore per cui furono introdotti nelle nuove tariffe dazî più alti, specialmente dazî minimi abbastanza elevati sui principali cereali (in Germania e nell'Austria-Ungheria), e per cui fu posto di nuovo in discussione il progetto di una unione europea contro l'America per la difesa economica del vecchio continente.

Ora si affaccia la domanda che per il nostro libro ha particolarmente interesse: perchè anche questa volta non riuscì ai promotori della tendenza politico-continentale di associare ad un'azione comune gli Stati europei o almeno alcuni di loro? Ma prima di rispondere a questa domanda, sarà bene esporre a brevi tratti i tentativi fatti in tal senso.

Tentativi di un'azione continentalista europei.

Già abbiamo accennato all'attività scientifica di Molinari e di A. von Peez, i quali raccomandavano un più stretto legame doganale degli Stati europei contro l'America. Altri scrittori e uomini politici, riferendosi ad antichi progetti, volevano anzitutto promuovere una unione doganale della Germania con l'Austria-Ungheria, unione ripetutamente tentata durante il secolo XIX ma che non arrivò mai alla realizzazione. Infatti già il Ministro austriaco del Commercio von Bruck cercò, nel periodo dal 1851 al 1853 (1) di fare entrare l'Austria nell'orbita dell'Unione doganale tedesca (*deutscher Zollverein*). Più tardi, verso il 1870, il deputato ungherese Guido von Baudissen pose in discussione il medesimo piano. Di più antica data sono i progetti dell'italiano F. M. Deliliers, il quale nel 1852 scrisse un libro intorno all' " utilità di un'unione doganale tra la Germania, l'Austria e l'Italia "; ancor prima, nel l'anno 1842, Léon Faucher aveva caldeggiato un'unione doganale doganale tra la Francia, il Belgio, la Svizzera e la Spagna. Nel 190

(1) Vedi R. von Delbrück, *Lebenserinnerungen* (Memorie), Lipsia, 1905, vol. I pag. 301 e segg.

a *Gesellschaft österr. Volkswirte* (Società degli economisti austriaci) organizzò una grande inchiesta alla quale presero parte molti industriali e commercianti, per promuovere una alleanza doganale e commerciale tra la Germania e l'Austria-Ungheria; nel 1901 si adoperò anche Ad. Schaeffle in favore di un'unione doganale germanico-austro-ungarica; nel 1903 fu Wilh. Exner che propose un accordo economico fra i due Stati (*Industrie-Allianz*); e via di seguito.

Ma il progetto di un'unione doganale tra l'Austria-Ungheria e la Germania fallì da prima sopratutto per ragioni di alta politica e più tardi per motivi politico-economici; infatti i due Stati che avrebbero dovuto costituire l'unione avevano seguito vie opposte in materia di legislazione commerciale, industriale e fiscale, e inoltre anche il loro sviluppo economico aveva preso un orientamento diverso. Aggiungasi che in ambedue gli Stati il nazionalismo economico già all'epoca della conclusione dei trattati di commercio del 1891 e ancor più all'epoca della rinnovazione degli stessi (1903-1906) aveva conquistato talmente l'opinione pubblica, che non c'era più da pensare ad un accordo doganale fra i due paesi.

Più tardi altri uomini politici, visto che di un avvicinamento doganale tra l'Austria-Ungheria e la Germania non si poteva più parlare, cercarono in altro modo di dar vita ad un'azione politico-continentale contro l'America. Infatti si pronunciarono favorevolmente in proposito delle alte personalità ufficiali, degli eminenti uomini di Stato, come il Cancelliere germanico Caprivi, il quale (1° dicembre 1891) in un discorso tenuto in Parlamento notò che " il teatro della storia mondiale essendosi notevolmente allargato, i rapporti politico-economici fra gli Stati avevano preso proporzioni diverse; e che quindi se gli Stati europei volevano conservare la loro posizione nel mondo non potevano fare a meno di stringere di più i legami reciproci ". Anche il Ministro degli Esteri austro-ungarico, Conte Goluchowski, si espresse in tal senso. Nel 1902 il deputato tedesco Gothein (" Die Nation ", novembre 1902) scrisse in favore di un avvicinamento politico-doganale degli Stati dell'Europa centrale e nel 1903 anche il deputato francese Jaurès parlò di " un'alleanza europea per il lavoro e per la pace ". Eguali idee svolse Luigi Luzzatti (" Neue Freie Presse " del 15 novembre 1902) proponendo una conferenza doganale europea per facilitare l'azione dei governi in materia politico-commerciale di

fronte agli ostacoli parlamentari e per discutere intorno ad un lega difensiva contro gli Stati Uniti d'America. Egualmente De Martino propose la costituzione di un Comitato internazional d'agitazione per attuare una lega doganale europea. Al Congress Agrario Internazionale tenutosi a Roma nell'aprile 1903 il deputat tedesco Conte Schwerin rilevò che la produzione dei paesi europ doveva necessariamente pensare a prendere delle misure protet tive contro la concorrenza della produzione extra-europea. Di s mili progetti politico-doganali si occupò infine J. Wolf, il qual propose un'unione doganale fra la Germania, l'Austria-Ungheria gli Stati Balcanici; ma poi comprendendo l'impossibilità della su attuazione si limitò a proporre la costituzione di un' " Associazion economica dell' Europa centrale „ (*Mitteleuropäischer Wirtschafts verein*), la quale ha per iscopo di occuparsi di tutti i problem apolitici relativi al traffico internazionale con l'intento di sempli ficarlo e facilitarlo quanto più è possibile. Ma di ciò parlerem più tardi (Vedi Cap. IX, § 7).

Le relazioni commerciali tra l'Europa centrale e gli Stati Uniti.

Sembra dunque che la tendenza politico-continentale dell'Europ contro l'America sia stata messa, per ora almeno, nel dimenti catoio. Quanto ai motivi per cui ogni progetto fallì, osserveremo ch consistono anzitutto nella profonda diversità delle condizioni eco nomiche dei varî Stati europei, e specialmente di quelli dell'Eu ropa centrale; della quale situazione è natural conseguenza l politica doganale eminentemente protezionista che fanno tali Stati D'altra parte il protezionismo nazionale aveva già elevato bar riere doganali così alte che non potevano essere ulteriormente al zate, a meno che non si volesse recare un grave colpo all'economi europea. Ma ammesso che fosse possibile giungere ad una intes politico-doganale dei paesi europei, o anche solo degli Stati del l'Europa centrale, in rapporto all'America, essa non avrebbe tut tavia una grande consistenza; i paesi europei sono costretti da u lato ad importare in gran massa prodotti agrari e materie prim dagli Stati Uniti (e da altri paesi), d'altro canto forniscono all'Ame rica in misura cospicua e sempre in aumento prodotti finiti e d valore. Certamente la dipendenza in cui si trova l'Europa dal

l'America per quanto riguarda il bisogno di materie prime non è punto favorevole alla prima, e perciò l'Europa ha tentato bensì di emanciparsi ma senza alcun risultato positivo (vedi pag. 316). Per conseguenza l'America, nel caso in cui trovasse presso i paesi europei un trattamento doganale sfavorevole, potrebbe facilmente ricorrere a delle efficaci misure di rappresaglia sotto forma di dazî di esportazione su quelle materie prime (cotone, rame, ecc.) il cui dazio dovrebbe inevitabilmente esser sopportato dal paese importatore. Quanto all'importazione europea dagli Stati Uniti occorre tener presente che essa comprende in massima parte materie prime e prodotti semi-fabbricati.

Esponiamo qui alcuni dei dati più interessanti intorno alle relazioni commerciali fra gli Stati dell'Europa centrale (compresa l'Italia) e gli Stati Uniti d'America.

1) *Importazione dagli Stati Uniti.*

a) L'importazione dell'*Italia* dagli Stati Uniti è rappresentata dai dati seguenti:

Prodotti importati	1896	1898	1900	1905	1908	1909
	in milioni di lire					
Materie gregge . . .					252	242
„ semi-lavorate .					46	42
Prodotti fabbricati . .					32	31
Generi alimentari e animali vivi					75	75
Totale	121.7	166.2	226.3	238	405	390

Principali prodotti importati	1905	1908	1909
	in milioni di lire		
Cotoni in bioccoli o in massa	136	198	180.1
Grano	0.3	45	32.1
Tabacco in fogli	13	22	28.8
Rame, ottone e bronzo (in pani, spranghe, lamine e fili)	15	21	18.6
Legno comune, rozzo e segato e doghe per botti	11	16	17.5
Macchine e loro parti	5	11	12
Petrolio	9	8	8.4
Altri olî minerali o di resina	5	8	8.1
Olio di cotone	6	8	24.2

b) L'importazione dell'*Impero Germanico* dagli Stati Unit fu nel 1910 di 1187 milioni di marchi, di cui

Cotone greggio	397	milioni	di marchi
Rame greggio	160	„	„
Grasso di maiale	53	„	„
Olî minerali	64	„	„
Fiammiferi	38	„	„
Pannelli	30	„	„
Tabacco greggio	8	„	„
Piombo greggio	5	„	„
Pelli e pelliccie	66	„	„

Per contro furono importate macchine solo per 20 milioni di marchi e altri prodotti finiti per un importo assai minore.

c) La *Svizzera* importò nel 1910 prodotti americani per 68.8 milioni di franchi, di cui la maggior parte materie prime, come:

Cotone greggio	25	milioni	di franchi
Petrolio	10	„	„
Pelli e pelliccie	2	„	„
Rame	2	„	„

d) L'*Austria-Ungheria* importò dall'America nel 1910 per 237 milioni di corone di cui:

Cotone greggio	139	milioni	di corone
Rame	32	„	„
Olî minerali	2.7	„	„
Minerali	9	„	„
Pelli e pelliccie	1	„	„

Dei prodotti industriali non è notevole che l'importazione di macchine (7.2 milioni di corone), di istrumenti (6.3 milioni di cor.) e di cuoio lavorato (3.8 milioni di cor.); del resto anche per l'Austria-Ungheria non si nota che in rari casi una tendenza all'aumento nell'importazione.

2) *Esportazione negli Stati Uniti.*

L'esportazione degli Stati dell'Europa centrale (compresa l'Italia) nell'Unione nord-americana è stata:

a) Dall'*Italia*:

Prodotti esportati	1896	1898	1900	1905	1908	1909
			in milioni di lire			
Materie gregge . . .					22	36.9
„ semi-lavorate					85	125.2
Prodotti fabbricati . .					25	27.4
Generi alimentari e animali vivi					72	82.8
Totale	86.5	107.3	121.4	226	204	272.3

Principali articoli esportati	1905	1908	1909
	in milioni di lire		
Seta tratta, greggia	110	70	106.7
Paste di frumento	9	18	18.9
Olio d'oliva (escluso quello lavato e al sulfuro)	7	14	11.5
Formaggio	7	12	15.0
Agrumi	5	8	7.0
Frutta secche	6	6	7.5
Tartaro e feccia di vino	6	4	3.5
Olii essenziali ed essenze	4	4	4.0
Tessuti e altri manufatti di seta . .	3	4	4.8
Cappelli d'ogni genere	3	5	2.7
Conserva di pomodoro	1	4	6.1
Vetture automobili	1	3.4	4.5

b) Dall'*Impero Germanico*:

Principali articoli esportati	1900	1905	1910
	in milioni di marchi		
Stoffe ricamate di cotone	4.6	27.1	14
Giocattoli	14	25.5	28.3
Maglierie di cotone	22.4	21.2	20.6
Stoffe colorate	16.7	20.2	28
Altre stoffe di lana	7.3	13.5	13.1
Guanti di pelle	18.1	11.4	13.3
Cloruro di potassio	9.3	12.4	26.2

c) Dalla *Svizzera.*

L'esportazione svizzera nell'Unione nord-americana segna un continuo aumento: da 91.6 milioni di franchi nel 1899 a 125 milioni nel 1905, fino a raggiungere 144 milioni nel 1910. In quest'ultimo anno furono esportati:

Pizzi e merletti . . .	69	milioni	di franchi
Tessuti di seta . . .	12.3	„	„
Formaggio	13.9	„	„
Orologi	7.3	„	„
Materie coloranti . . .	4.2	„	„

d) Dall'*Austria-Ungheria.*

L'esportazione dell'Austria-Ungheria presenta cifre molto modeste; occorre però osservare che i dati della statistica austro-ungarica rappresentano un *minimum* inferiore alla realtà, poichè molte merci austriache vengono esportate prima in Francia e in Inghilterra e di qui in America. I dati relativi, secondo la statistica austro-ungarica, sono i seguenti:

Principali articoli esportati	1899	1904	1905	1910
	in milioni di corone			
Zucchero	1.84	1.88	0.88	3.6
Luppolo	—	1.98	3.14	6.2
Tessuti di lino	3.3	5.32	5.23	3.9
„ „ lana	1.2	2.4	3.10	2.1
Biancheria e confezioni	4.7	1.5	2.10	10.8
Vetro e oggetti di vetro	2.6	3.9	4.9	7.7
Porcellane	4.5	3.4	3.9	3.1

Da quanto siamo venuti esponendo risulta evidente che lo Stato continentale più interessato alle relazioni commerciali con l'America, la Germania, non ha alcuna ragione di smettere il suo atteggiamento politico-doganale favorevole all'Unione nord-americana. La Germania è forse maggiormente interessata all'esportazione in America che non a quella nell'Austria-Ungheria; infatti essa esportò in Austria-Ungheria per 453.7 milioni di marchi nel 1900, per 594.9 milioni nel 1905, e per 821 milioni di marchi nel 1910; per contro esportò negli Stati Uniti nel 1900 solo per 334.6 mi-

lioni di marchi, ma nel 1905 questa cifra saliva a 543 milioni e nel 1910 a 633 milioni di marchi. L'America del Nord dunque, malgrado i suoi alti dazî, rappresenta un mercato suscettibile di un maggior sfruttamento progressivo che non l'Austria-Ungheria.

Ma l'America del Nord deve esser considerata dalla Germania non soltanto dal punto di vista dell'esportazione; cioè alla Germania conviene usarle un trattamento politico-doganale benevolo non soltanto perchè altrimenti l'Unione potrebbe colpire il suo commercio estero imponendo dei dazî differenziali sulle merci trasportate da navi tedesche. La Germania ha investiti colà dei capitali notevolissimi e oltre a ciò ha una tale corrente migratoria verso quello Stato che non è nel suo interesse di abbandonare per amore del continentalismo l'atteggiamento politico-doganale seguìto sin qui. Come si vede, dall'intensificarsi del traffico reciproco ne è derivata una comunione di interessi la quale ha da esser mantenuta con ogni cura.

Ma se fra gli Stati europei e l'Unione nord-americana non v'è un contrasto d'interessi nei rapporti commerciali, tuttavia non si può negare che il formalismo del procedimento doganale degli Stati Uniti presenti dei gravi inconvenienti. Sarebbe quindi giusta la richiesta, che l'Unione introducesse delle modificazioni in proposito e venisse con l'Europa ad un accordo esplicito e chiaro intorno alle formalità doganali, intorno alla protezione della designazione di provenienza, alla nomina di un tribunale arbitrale internazionale per risolvere le contese doganali, come è in uso negli Stati europei nei rapporti reciproci ed anche in alcuni Stati americani. Giustamente prese una risoluzione in tal senso il primo congresso della " associazione economica dell'Europa centrale „ (Vienna, novembre 1906). Si potrà inoltre venire facilmente ad una diminuzione dei dazî d'importazione, che negli Stati Uniti sono esageratamente elevati, qualora si accordi all'Unione la tariffa convenzionale. Il ribasso di alcuni dazî elevatissimi dell'Unione sarebbe non solo nell'interesse dell'esportazione europea, ma anche in quello dell'economia nazionale dell'Unione, poichè così la potenza dei *trusts*, che in America rappresentano uno Stato entro lo Stato, premerebbe meno sulle condizioni economiche interne e i prezzi artificialmente tenuti elevati sul mercato nazionale subirebbero certamente un ribasso. Perciò l'Europa ha maggior convenienza ad appoggiare in America il partito democratico piuttosto che il par-

tito repubblicano, poichè il primo ha un atteggiamento deciso contro i *trusts* in favore della riforma doganale, vale a dire segue una politica economica più favorevole al commercio europeo. La politica del partito repubblicano è estremamente nazionale, imperialista e protezionista, quella dei democratici, invece, nazionale moderata e transigente nei rapporti internazionali.

Vi sono molti i quali temono che le vecchia Europa debba un giorno soggiacere alle forze giovanili dell'America o alla potenza rinascente dei popoli di razza gialla; ma è un timore non diverso da quello del proprietario che sente mancarsi il terreno sotto ai piedi pensando al collettivismo o dell'artigiano che vede la sua rovina nel sorgere delle fabbriche. Egualmente una volta si temeva l'esaurimento dei giacimenti di carbone o delle miniere d'oro. Ma chi esamina oggettivamente i rapporti tra l'Europa e l'America vede che il pericolo tanto temuto è piuttosto immaginario.

§ 12. — L'imperialismo.

La parola stessa è stata presa dalla lingua di quel popolo che unico ebbe veramente un *imperium*: il popolo romano. L'impero romano fu davvero una potenza mondiale nè alcuna delle dominazioni posteriori fu egualmente grande come quella romana, almeno per quello che riguarda l'estensione territoriale. Al giorno d'oggi però l'espressione imperialismo non ha più significato politico, bensì politico-economico. Si intende designare con essa la tendenza di certi Stati i quali non hanno, è vero, alcun dominio politico diretto su altri Stati, ma che, avendo una popolazione assai densa e attiva, una forte produzione e un commercio estero ben sviluppato, cercano di formarsi in altri paesi, in altri continenti, degli sbocchi importanti ove riversare la loro produzione e popolazione sovrabbondanti, nonchè di mantenere stretti rapporti commerciali e finanziari con i principali paesi del mondo, in modo da potere, al momento opportuno, far sentire la loro voce, allorchè sono in gioco questioni che interessano i rapporti economici internazionali.

Quando la popolazione, la produzione e i capitali sono cresciuti in seno ad una economia nazionale oltre un certo limite naturale, si rende necessaria, ai fini di un ulteriore sviluppo economico, una

saggia politica diretta ad un aumento di dominio territoriale e alla supremazia finanziaria e commerciale. Condizioni indispensabili per l'attuazione di una tale politica detta *imperialista* sono: un territorio nazionale sufficientemente esteso, una popolazione abbastanza numerosa e dotata di ricche qualità individuali, una produzione nazionale bastantemente sviluppata sia dal lato tecnico che dal lato commerciale, e in fine una sufficiente quantità di capitali nazionali disponibili. Soltanto quegli Stati che si trovano in questa situazione possono pensare a svolgere una politica imperialista, cioè ad imporsi al mondo o a pretendere almeno di aver voce in capitolo in tutti i problemi di interesse mondiale.

Come è facile comprendere, questa politica è fonte di numerosi conflitti di interessi fra le potenze imperialiste stesse o fra queste e le potenze minori che sono costrette a subirne l'influenza.

Anche l'imperialismo non è che un modo di essere del nazionalismo, cioè un protezionismo nazionalista portato all'eccesso, come lo è il continentalismo. Ma mentre questo ebbe sinora carattere difensivo, quello ha carattere aggressivo; tuttavia anche il continentalismo è talora non altro che un mezzo per giungere a una mèta imperialista.

L'Imperialismo Britannico.

In Inghilterra, sul principio del secolo XX, un partito politico spiegava un'azione assai attiva per il ristabilimento dei dazî, cioè in favore di una più stretta unione politico-doganale della madrepatria con le colonie. Tutti conoscono le idee e i progetti dello statista inglese J. Chamberlain relativi ad un'unione doganale britannica e all'imperialismo inglese. Egli giustificò le sue proposte doganali col pericolo da cui era minacciata la produzione e l'esportazione inglesi in seguito allo sviluppo economico preso dagli altri Stati. Ora noi esamineremo nei suoi tratti fondamentali questa tendenza, studiandone la portata dal punto di vista politico-doganale.

La letteratura su questo argomento è stata molto ricca in questi ultimi tempi, ed è naturale, poichè gli Stati europei sono molto interessati all'imperialismo britannico. Ma anche qui il lato politico-doganale fu studiato raramente senza preconcetti. I liberisti

temevano che il piano di Chamberlain fosse un nuovo grave colpo alle loro teorie e misero bene in luce i pericoli che minacciavano l'esportazione europea; i protezionisti all'incontro salutarono con gioia l'idea che la libera Inghilterra introducesse anch'essa dei dazî, e si sforzarono alla lor volta di far apparire ben poca cosa il danno che ne sarebbe derivato all'Europa. Solo in poche occasioni il lato politico-doganale dell'imperialismo inglese fu esaminato spassionatamente, cioè dal punto di vista dei reali interessi e bisogni inglesi, mentre questo è l'unico modo in cui il problema scientificamente deve esser posto.

Chamberlain e i suoi partigiani trascurano una fase importante nell'evoluzione del movimento economico internazionale, cioè non tengono conto del fatto che molti Stati arrivano, nel loro sviluppo industriale, al punto di saturazione, che le industrie tendono a sindacarsi, che gli Stati i quali fin qui erano puramente agrari e rappresentavano uno sbocco agli Stati industriali vanno svolgendo un'attiva politica per promuovere le industrie. Indipendentemente dal giudizio che se ne possa dare, questi sono fatti che bisogna tenere nel conto che meritano, nè la Gran Bretagna ne eviterebbe le conseguenze adottando il regime protezionista. Poichè con l'introduzione dei dazî essa riuscirebbe bensì a far diminuire l'importazione, ma gli altri Stati colpiti risponderebbero elevando alla lor volta le aliquote di tariffa, sicchè l'esportazione inglese ne soffrirebbe almeno quel tanto che verrebbe a guadagnare sul mercato interno. Comunque sia, il vero progresso consiste piuttosto nel perfezionare con le innovazioni tecniche la produzione facendone diminuire il costo, in modo da lanciare sui mercati prodotti nuovi e migliori. Così è che si può rimediare al mancato smercio della produzione tradizionale che è conseguenza dell'industrializzazione di altri Stati, poichè questi, com'è naturale, assorbono anzitutto la produzione nazionale che sul rispettivo mercato si trova in condizioni privilegiate e, più o meno, al sicuro dalla concorrenza.

Gli antichi paesi che godono fama per il loro sviluppo industriale e per i loro commerci non devono arrestarsi sulla via del progresso: devono camminare innanzi, produrre sempre meglio, con maggiore finezza, con maggiore specializzazione e lasciare agli Stati nuovi o meno sviluppati la successione nella fase evolutiva da loro ormai raggiunta. Certamente, questa via non è molto facile da seguire. Il perfezionamento della produzione richiede molto ingegno da

parte dei tecnici, molta intelligenza da parte degli imprenditori, e in generale larghezza di vedute e rischio di capitali; cose queste che non si possono creare con la facilità con cui si erige una barriera doganale. Infatti costa poca fatica di invocare l'intervento dello Stato, a cui ricorrono le classi economicamente deboli credendolo una panacea, e che viene accordato facilmente quando, come nel caso dei dazî, ha per conseguenza un aumento delle pubbliche entrate.

L'imperialismo britannico ha in sè elementi, oltre che politico-doganali, anche politico-coloniali; poichè tende a stringere di più i vincoli fra la madre-patria e le colonie, sia dal lato economico che da quello politico, nell'interesse comune.

Così l'idea imperialista ha per base un problema interessantissimo di politica coloniale: cioè, se e a quali condizioni sia possibile mantenere l'unione politico-economica della metropoli con le colonie, mentre queste tendono a rendersi politicamente ed economicamente indipendenti, secondo la legge della differenziazione. Come si vede, trattasi di un problema essenzialmente politico, il quale a sua volta è strettamente connesso con le due questioni seguenti. Donde le colonie importano maggior quantità di merci, dalla Gran Bretagna o dall'estero? e a chi vendono esse i loro prodotti, solo alla madre-patria o anche agli altri paesi, e a questi ultimi in misura rilevante? Come si concilia l'unione doganale con gli interessi economici della madre-patria e con quelli delle colonie?

Studî molto accurati hanno portato alla conclusione che la formazione di un'unione doganale estesa a tutto l'impero britannico avrebbe queste conseguenze: *a*) l'esportazione che fa la madre-patria di manufatti negli Stati d'Europa, d'Asia e d'America ne sarebbe danneggiata, giacchè questi risponderebbero ai dazî britannici rialzando le loro aliquote di tariffa sui prodotti provenienti dall'Inghilterra ed eventualmente dalle altre parti dell'impero, — la madre-patria d'altra parte non troverebbe tanto presto nel mercato delle colonie un succedaneo per i suoi manufatti destinati a popoli di civiltà raffinata; *b*) i generi alimentari subirebbero in Inghilterra un sensibile aumento di prezzo con conseguente aumento dei costi di produzione nell'industria inglese; *c*) le colonie potrebbero bensì provvedere la madre-patria di generi alimentari, ma non di materie prime d'uso industriale — basta pensare al cotone

degli Stati Uniti di cui ha assoluta necessità la maggiore industri inglese, quella della fabbricazione di tessuti di cotone; l'Union nord-americana ricorrerebbe a delle misure di rappresaglia (daz d'esportazione sul cotone, ecc.) qualora i suoi prodotti avessero i Inghilterra e nelle colonie britanniche un trattamento doganale men favorevole; *d*) le merci trasportate da navi inglesi avrebber negli altri Stati un trattamento doganale di sfavore di fronte quelle trasportate da navi di altra nazionalità; *e*) lo sviluppo com merciale ed industriale che nelle colonie è qua e là ai suoi inizi si arresterebbe; *f*) l'armonia che, grazie ad una saggia politica regna fra la madre-patria e le colonie, ne risentirebbe un grav colpo in seguito ai danni economici sopraccennati (1).

Questi motivi hanno avuto probabilmente un'influenza decisiva allorchè il popolo inglese nelle elezioni del 1905 si dichiarò con trario alla politica doganale (*fiscal policy*) di Chamberlain; tuttavi non è escluso che essa in futuro non riesca ad avere il sopra vento. È significativa l'attitudine sempre più favorevole a quest politica tenuta dalle Camere di commercio sia dell'Inghilterra, si di quelle delle colonie. Il loro V congresso (Montreal, 1903) approv una risoluzione, secondo la quale le relazioni economiche fra l varie parti dell'impero dovrebbero essere intensificate mediante u reciproco trattamento di favore. Il VI congresso (Londra, 1906 fu dello stesso avviso non solo, ma raccomandò ai Goverr della madre-patria di adottare una politica doganale di favor (*preferential policy*) sulla base della reciprocità nei rispettivi rap porti commerciali, considerando che il Regno Unito, le colonie gli altri territori dipendenti posseggono tali risorse naturali tali industrie, che, continuando nel loro sviluppo, bastano pe provvedere l'impero di generi alimentari e per soddisfare tut gli altri bisogni materiali della sua popolazione. Il congress espresse anche la speranza che mediante questa politica si raffo zerebbero i vincoli comuni e che l'impero britannico si libererebb dalla dipendenza in cui si trova di fronte all'estero per ciò ch

(1) A conclusioni simili giunge anche G. v. Schulze-Gaevernitz nella su opera *Britischer Imperialismus und englischer Freihandel zu Beginn des 20 Jah hunderts* (Imperialismo britannico e libero scambio inglese al principio del s colo XX). Lipsia, 1906.

guarda l'importazione di commestibili e di altre materie prime. Molte Camere di commercio, specialmente quelle che rappresentano prevalentemente gli interessi dell'industria, avranno approvato questa risoluzione per ragioni economiche, altre invece, come le Camere canadesi, ne avranno considerata sopratutto la portata politica. Fra quelle che votarono contro sono le Camere indiane, temendo che l'unione doganale non danneggiasse le industrie del paese appena all'inizio; le Camere australiane si astennero, non volendo evidentemente dare un significato politico al loro voto contrario.

La risoluzione suesposta ha un punto debole, poichè mentre afferma che l'impero basterebbe a sè stesso a condizione che adottasse una politica doganale di favore nei rapporti tra metropoli e colonie, d'altro canto non dice a quale prezzo salirebbero i generi alimentari e tutti gli altri prodotti, e entro quanto tempo i paesi facenti parte dell'Unione doganale sarebbero in grado di produrre essi stessi ciò che bastasse a soddisfare tutti i bisogni materiali della popolazione dell'impero (p. e., anche il cotone). Inoltre essa non fa alcun accenno alle difficoltà in cui verrebbero a trovarsi l'esportazione, la marina mercantile britannica, ecc., di fronte ad altri Stati che rispondessero con misure di rappresaglia, nè ai provvedimenti eventuali da prendersi nella previsione di una simile situazione.

Occorre però notare che la politica imperialista e protezionista non ha fatto alcun passo in questi ultimi anni; anzi si è accentuata la tendenza al mantenimento del sistema politico-doganale attuale.

Qualunque sia la via futura seguita dalla politica doganale britannica, questa non si allontanerà indubbiamente dalla legge generale evolutiva della politica economica internazionale; sicchè sarà non un ritorno al protezionismo, ma un cammino in avanti verso l'internazionalismo. Poichè qualora l'unione doganale dell'impero britannico avesse a realizzarsi, si tratterebbe di un fenomeno attinente non al protezionismo nazionalista, ma alla politica imperialista, che è uno stadio evolutivo tra questo e l'internazionalismo.

§ 13. — Politica coloniale.

Le propaggini economiche e politiche dell'imperialismo stan
come appare chiaro dall'esempio dell'Inghilterra, nella politica
loniale, le cui origini rimontano a parecchi secoli addietro. Per b
comprenderla si richiedono conoscenze storiche che difficilmente
trovano nei libri comuni di storia o di politica commerciale; d'alt
parte l'attuale situazione mondiale si spiega unicamente riferend
ad avvenimenti assai lontani. Nel nostro libro, essendo di caratte
generale, non trova posto una esposizione della storia coloniale
vari Stati europei, bensì quella delle tendenze evolutive più ma
cate che si riscontrano nella storia e nella politica coloniale,
tanto in quanto ciò serva a meglio comprendere l'imperialis
e la politica economica internazionale (1).

Spieghiamo anzitutto alcuni concetti fondamentali. I princip
scrittori che hanno trattato scientificamente di politica colonia
sono G. Roscher, Hübbe-Schleiden, Fabri, Schäffle, von Steng
Hasse, ecc. Schäffle definisce la *colonizzazione* come " lo sv
luppo apportato ad un popolo da una civiltà straniera sup
riore, per mezzo dell'immigrazione „. Per quanto sia vero
qualche caso ciò che dice Hasse, che la colonizzazione non fa c
" ripetere su di un nuovo suolo l'evoluzione verificatasi nel
madre-patria „, tuttavia preferiamo l'altra definizione più preci
dello stesso Hasse secondo la quale la colonizzazione è " l'este
sione territoriale della potenza economica di uno Stato al di
dei suoi confini politici „ oppure, espressa demograficamente, " l'
stendersi della popolazione di uno Stato e della potenza e sfe
d'attività di essa al di là dei suoi limiti attuali „.

È chiaro che Schäffle tien troppo conto della missione civilizz
trice della colonizzazione, mentre si tratta d'un problema anzitutt
di politica demografica, economica e capitalistica; già Roscher h

(1) I lettori che desiderano notizie più dettagliate trovano numerose pu
blicazioni in proposito; citiamo particolarmente: Alexander Supan, *Die terr
toriale Entwicklung der europäischen Kolonien* (Lo sviluppo territoriale dell
colonie europee). Gotha, 1906; Ernest Hasse, *Kolonien und Kolonialpoliti*
nell' " Handwörterbuch der Staatswissenschaften „; Dubois, Marcel - Terrie
Auguste, *Un siècle d'expansion coloniale.* 1800-1900. Paris, Challamel.

notato che le cause principali della colonizzazione vanno ricercate nella sovrabbondanza di popolazione e di capitali. Schäffle parla pure di malcoltento politico e di entusiasmo religioso come di cause della colonizzazione, ma tali fenomeni non hanno avuto direttamente un'importanza economica, bensì politica.

La colonizzazione è stata più volte un fenomeno secondario, una conseguenza indiretta di ardite esplorazioni di privati, di viaggi d'avventure. I Governi in tali casi non sono intervenuti che accordando agli esploratori il loro appoggio morale e aiuti materiali; ma più tardi promossero la formazione di grandi compagnie commerciali, alle quali fu concesso lo sfruttamento esclusivo e il dominio dei territori che esse andavano ad occupare, oppure gli Stati stessi s'impadronirono colle armi di un nuovo territorio sul quale già da tempo avevano posto gli occhi. La *politica coloniale* consiste dunque in quel complesso di provvedimenti che i paesi d'origine (europei) mettono in azione per acquistare, assicurarsi e difendere contro i terzi dei possedimenti transoceanici (extra-europei). Un territorio diventa *colonia* soltanto quando è reso dipendente dalla madre-patria, secondo le norme del diritto internazionale, e rimane tale. I semplici possedimenti (*possessions*), protettorati (*protectorats*) e le cosidette sfere d'influenza o d'interessi sono una forma imperfetta e talora uno stadio preparatorio della formazione di colonie.

La colonizzazione non ha seguìto un movimento evolutivo uniforme, sicchè non si possono stabilire delle classificazioni generali, come vorrebbe qualche autore. Teoricamente e dal punto di vista storico è ammissibile una ripartizione delle colonie in categorie fissate in base al loro modo di formazione (p. e., colonie di conquista, colonie commerciali, colonie agricole, colonie di coltivazione o a piantagione, colonie penali) o in base alle relazioni politiche in cui stanno con la madre-patria (1). Tuttavia queste classificazioni hanno poca importanza dal lato economico, poichè una stessa colonia può benissimo esser compresa in più categorie, sia per la sua natura sia per le fasi attraverso cui è passata; oppure avviene che il possesso coloniale di una nazione è formato di ele-

(1) Vedi Barone E., *Economia coloniale*, Roma, 1911, pag. 27 e segg..
[N. d. T.].

menti i più eterogenei sicchè non può esser compreso, nel suo complesso, in una sola categoria.

Per l'economia mondiale è importante una sola classificazione, la quale si riconnette con il rivolgimento al quale è andata soggetta la politica economica internazionale: vogliamo dire il passaggio dal mercantilismo verso la tendenza liberista avvenuto tra la fine del secolo XVIII e il principio del secolo XIX, con il quale va parallelo un mutamento verificatosi nella politica coloniale. Infatti nel secolo XVIII era in fiore il cosidetto " sistema-coloniale „ secondo il quale i possedimenti transoceanici dovevano essere strettamente legati alla madre-patria e venire sfruttati a suo esclusivo vantaggio (sistema delle colonie dirette); nel secolo XIX, invece si sostituì a questo il sistema della colonizzazione libera, dapprima solo per qualche paese molto esperto di cose coloniali, e in seguito quasi universalmente. Ebbe un'influenza decisiva su questo nuovo orientamento della politica coloniale la lotta per l'indipendenza degli Stati Uniti d'America (1774-1783) e più tardi quella dell'America latina (1824-1826).

La Gran Bretagna, che si affermò come grande potenza coloniale relativamente tardi e che, sia per questa ragione sia per le sue speciali attitudini di potenza commerciale e marittima, seppe evitare gli errori commessi dagli altri popoli nello svolgere la loro politica coloniale, prese una posizione direttiva nel nuovo ciclo che attraversava l'economia mondiale: nel 1864 abolì i dazî sui cereali, nel 1851 scomparvero anche gli ultimi resti del famoso Atto di navigazione di Cromwell; in quest'epoca le colonie britanniche ottennero la costituzione e qualcuna l'autonomia.

***

È interessante conoscere le singole tappe di questo movimento evolutivo della politica coloniale e il modo con cui i varî Stati giunsero alla loro attuale potenza coloniale.

La lotta delle potenze europee per assicurarsi dei possedimenti oltre-marini rimonta a circa 400 anni fa; non ve n'è quasi alcuno che durante questo periodo non abbia cambiato più volte padrone. Da quattro secoli la popolazione europea si riversa come una cor-

ente ora più forte ora più debole sugli altri continenti. La razza bianca si è sparsa su di una gran parte della terra: in due continenti, l'America e l'Australia, la coltura europea penetrò completamente; in Africa ha incontrato maggior resistenza, ma anche là l'Europa si è imposta superbamente; nell'Asia le Potenze europee possiedono bensì dei grandi territorî, ma la razza gialla si è opposta con successo ad ogni tentativo di colonizzazione, anzi essa stessa fa una politica espansionista.

L'opera di colonizzazione compiuta dai popoli di razza bianca si svolse in generale così: da prima furono fondate *colonie di indigeni* (Eingeborenenkolonien), le quali spesso si tramutarono in *colonie miste* (Mischkolonien), e finalmente nella maggior parte dei casi presero la forma di *colonie di immigrazione* o *di popolamento* (Einwandererkolonien) (Supan). Quanto al metodo di colonizzazione è da notare che si cominciò quasi sempre con la conquista a mano armata e un po' col brigantaggio.

Ma l'esperienza e la necessità insegnarono ai colonizzatori ad adoperare metodi più razionali, cioè a civilizzare gli indigeni. Ed in ciò appunto consiste il diritto alla colonizzazione: lo Stato colonizzatore ha diritto a sottomettere una popolazione d'indigeni selvaggi o semi-barbari, quando esso sia in grado di compiere opera di civilizzazione. La storia insegna che quanto più abilmente uno Stato seppe compiere quest'opera, tanto maggior consistenza e durata ebbe la sua azione colonizzatrice. Tuttavia molte tribù sembrano refrattarie alla civiltà. " I Pelli Rosse, gli Australiani, gli Ottentotti, gli Arabi, erano dissipatori che vivevano giorno per giorno e che lasciavano inerti le ricchezze dei loro territori; se essi furono sottomessi da popoli più attivi se lo meritarono " (Supan).

La storia delle colonie europee dà un fedele quadro della progressiva penetrazione in territorii prima chiusi (penetrazione sopratutto di carattere demografico), la quale costituisce il fattore principale dell'intensificarsi delle relazioni economiche internazionali e dell'estendersi della cultura occidentale. La colonizzazione non deve essere considerata da un punto di vista unilaterale, cioè come un fenomeno o puramente economico o puramente politico; poichè si tratta invece di un fenomeno economico, politico, demografico e di progresso sociale ad un tempo, con prevalenza, sia pure, dell'uno o dell'altro di questi elementi, a seconda dei casi.

Nella storia della colonizzazione europea si possono distinguer due punti principali i quali coincidono cronologicamente con du diversi orientamenti presi dalla politica economica internazionale la scoperta dell'America, e la separazione delle colonie inglesi de Nord-America dalla madre-patria. Il primo di questi due avven menti coincide con il sorgere del sistema mercantile, il second cade nell'epoca in cui si formò la scuola liberista.

Infatti dal tempo in cui Cristoforo Colombo toccò per la prim volta il suolo americano (12 ottobre 1492) incomincia quel period della colonizzazione la cui politica oltrepassando il mare medite raneo e le acque nord-americane mirò ad attrarre nella sua orbit anche altri continenti. Veramente anche prima del secolo XV s può parlare di colonie e di colonizzazione; così, p. es., la Norvegi colonizzò l'Islanda già nell'anno 875 dopo Cristo; si trattava per di colonizzazione continentale e non di quella colonizzazione avent carattere economico-mondiale, di cui gli inizî datano soltant dal 1492. Supan, che sostanzialmente seguiamo in questa espos zione, divide la storia della colonizzazione in cinque periodi, di cu qui tracceremo i caratteri fondamentali.

Nel primo periodo (dal 1492 al 1598), ossia *periodo ispano-por toghese*, la Spagna mise piede nelle Indie occidentali e sulla cost orientale del continente americano; il Portogallo nelle Indie orien tali e nell'Africa settentrionale. Già nel 1493 si dovette proceder per la prima volta ad una delimitazione delle rispettive sfere d interessi dei paesi colonizzatori. Il papa Alessandro VI è il prim giudice arbitrale in questioni di carattere economico-mondiale poichè è lui che fissa la linea di demarcazione fra l'impero spa gnuolo e quello portoghese. Ma non sempre le contese di due Po tenze aventi un medesimo scopo alla loro politica imperialist sono state risolte in via pacifica; tuttavia la tendenza a risolver i conflitti internazionali non colla guerra ma mediante giudizi arbitrale si fece larga strada nella politica economica, specialment verso la fine del secolo XIX.

Segue l'interessante *periodo olandese* (dal 1598 al 1670) ch offre un particolare interesse per il fatto che uno Stato relativa mente piccolo come l'Olanda seppe conquistarsi colonie tant grandi e così numerose; ed ancor oggi essa mantiene con onor il suo dominio coloniale, mentre la Spagna, che pure era un grand impero, vide ad una ad una staccarsi quasi tutte le sue colonie

Durante questo periodo hanno luogo le lotte per la conquista dell'India orientale, il paese degli immensurabili tesori del suolo e dei ricordi di una grande civiltà scomparsa: l'Olanda e l'Inghilterra assalgono insieme il Portogallo; l'Inghilterra acquista possedimenti coloniali in America; anche la Francia viene in possesso delle sue prime colonie importanti. L'Olanda, l'Inghilterra, la Francia concedono speciali privilegi a delle compagnie commerciali affinchè muovano alla conquista, allo sfruttamento e alla dominazione di nuovi territorî. Ma già alla fine di questo periodo la potenza coloniale portoghese nelle Indie orientali è quasi completamente distrutta; anche l'Olanda non va immune da perdite.

Qui comincia il terzo periodo, quello denominato *periodo franco-britannico* (dal 1670 al 1783). I francesi conquistano territori nell'India, nell'America centrale e nell'America del Nord; il sistema mercantile colbertiano dà i suoi frutti anche nell'àmbito della politica coloniale. Ma già a quest'epoca gl'inglesi cominciano a guadagnar terreno e preparano le loro grandi conquiste nell'India e nell'Asia orientale. In quest'epoca ha luogo anche la conquista dell'Asia settentrionale (Siberia) da parte della Russia. È pure in questo tempo che le terre situate nei mari australi destano per la prima volta l'interesse dell'Europa.

In sul finire di questo periodo si preparano grandi avvenimenti: la guerra per l'indipendenza delle colonie inglesi nel Nord-America pone le prime basi del continentalismo americano e del sorgere di una nuova potenza d'importanza mondiale. Perciò il periodo susseguente è chiamato *periodo anglo-americano* dal 1783 al 1876, il quale è caratterizzato principalmente dal contrasto tra la Francia e l'Inghilterra nelle loro mire per l'egemonia economica, contrasto il quale termina con la vittoria di quest'ultima, allorchè la Francia cede il Canadà all'Inghilterra e si disfà della Luisiana, il fertile territorio sul Missuri, vendendolo per poco al nuovo Stato recentemente formatosi, all'Unione nord-americana. L'Inghilterra si avanza nell'India Orientale e nell'Indocina, s'impadronisce dei territori e degli oceani australi, e per vie convergenti penetra nell'Africa. Contemporaneamente s'impadronisce dei principali porti e delle principali vie del commercio mondiale. Gli Stati Uniti d'America in mezzo ad un'atmosfera di libertà e d'indipendenza si sviluppano rapidamente acquistando sempre maggior importanza nell'economia mondiale, e consci della loro forza annun-

ciano la dottrina di Monroe. L'America latina si rende indipen dente costituendo vari Stati autonomi. L'Asia orientale (la Cina il Giappone, l'Arcipelago della Malesia) s'apre anch'essa a poco a poco alla vita moderna. L'opposizione fra i due Stati che hann i maggiori possedimenti nell'Asia, la Russia e l'Inghilterra, prend forma concreta e ha per conseguenza numerosi conflitti per deli mitazioni di confini.

Nell'ultimo periodo, dal 1876 in poi, nuove Potenze colonial entrano sulla scena della politica mondiale: il Belgio, il qual assume il protettorato dello Stato libero del Congo, l'Italia ch s'impadronisce d'una parte dell'Africa, l'Impero Germanico che s insedia nell'Africa e nell'Asia. La spartizione dell'Africa divent un grave problema della politica coloniale europea, egualment come la spartizione del mare australe; allo stesso tempo si sferr la *lotta per il Nilo*; nell'Africa meridionale l'Inghilterra string sempre più i legami fra i suoi possedimenti coloniali; nell'Afric del nord il Marocco viene internazionalizzato, per passare più tardi sotto il protettorato della Francia; l'Egitto intanto riman sempre nelle mani dell'Inghilterra. L'Asia diventa causa di con flitti fra le potenze europee, perchè il Giappone, che, grazie al l'assimilazione della cultura europea, con rapidità mirabile è as surto a Stato eminentemente moderno, comincia anch'esso a far una politica espansionista e così dà origine alla guerra russo-giap ponese, ponendo un freno alla penetrazione europea nell'Asia orien tale; gli Stati Uniti conquistando le Filippine si costituiscono un importantissima base d'operazione per svolgere la loro politic nell'Asia orientale, e col Giappone tengono ben guardato l'Ocean Pacifico; il colosso cinese comincia a risvegliarsi..... così l'Asi orientale cessa di essere un campo di conquista coloniale per paesi europei.

La situazione politico-economica, rispetto agli interessi mondiali si presenta ora così: l'Inghilterra è sempre la potenza commercial e coloniale di gran lunga la più grande di tutti gli altri Stati de mondo; accanto ad essa sono assurti al grado di potenze mercan tili d'importanza mondiale gli Stati Uniti d'America e l'Imper Germanico, mentre la Russia, non inferiore ad ambedue nè pe vastità di territorio nè per numero d'abitanti, si dibatte in mezz a gravi crisi politiche; la Francia mantiene a stento la sua posi zione commerciale, ma resta sempre però il secondo impero colo

niale aumentato ora dal protettorato del Marocco; l'Italia estende i suoi possedimenti coloniali conquistando la Tripolitania e la Cirenaica. Così nell'Africa si compie un processo di colonizzazione, di spartizione e di internazionalizzazione, il quale presto o tardi si estenderà anche all'impero Ottomano, alla Persia e ad altri Stati che si trovano in analoga situazione; l'Asia orientale diventa il centro intellettuale ed economico di aspirazioni continentali ed espansioniste (1). La spartizione del mondo è dunque, si può dire, compiuta; non vi sono più territori da conquistare; potranno avvenire soltanto degli spostamenti di confine. Còmpito della politica mondiale dovrebbe ora essere questo: come nel 1815 fu escogitato l'*equilibrio europeo*, il quale divenne il fulcro fondamentale della politica di tutti gli Stati del vecchio continente, così ora bisognerebbe trovare l'*equilibrio mondiale*, cioè delimitare le sfere d'interessi e d'influenza dei grandi Stati in tutti i continenti, mediante accordi internazionali, sottoponendo qualsiasi progettato mutamento all'approvazione di un Consesso internazionale riconosciuto. Una tale saggia politica conduce alla penetrazione pacifica, alla internazionalizzazione, al principio della porta aperta, all'intesa internazionale, alla comunione d'interessi. Politica la quale lascerebbe tuttavia campo sufficiente all'espansione economica e civile degli Stati più sviluppati.

§ 14. — Internazionalizzazione politico-economica.

Quando un'economia nazionale altamente sviluppata mira ad estendere la sua sfera d'interessi ad un numero sempre maggiore di paesi, attirandoli nell'orbita della sua influenza politico-economica, allora con questa tendenza imperialista si ha una parziale esplicazione della tendenza internazionalista.

Se non che l'imperialismo dà origine a gravi conflitti internazionali d'interessi, allorchè due o più grandi Potenze pongono contemporaneamente gli occhi su di un territorio con lo scopo di guadagnarlo alla propria influenza politica od economica. Tale

(1) Vedi Labroue, Henri, *L'Impérialisme japonais*; Paris, 1911 - Libr. Ch. Delagrave. [*N. d. T.*].

rivalità di interessi economici tra due Potenze relativamente a un terzo paese (1) ha portato più d'una volta alla forma più violenta di conflitto internazionale, alla guerra. D'altra parte anche entro l'àmbito della politica imperialista si è imposta la necessità dell'intesa internazionale, il principio della comunione d'interessi. Così le parti contendenti, anzichè cercare la soluzione di un conflitto nella forza delle armi, vengono ad un'intesa per vie pacifiche: è allora che vediamo due o più grandi Potenze concorrenti mettersi d'accordo per svolgere un'azione in comune nell'intento di far penetrare la civiltà in un paese che ciascuna avrebbe voluto avere esclusivamente per sè. Si nomina una Commissione mista per l'amministrazione, la giurisdizione, le finanze, e persino per il servizio di polizia nel territorio da civilizzare; in altri termini si attua quel fenomeno che viene denominato " internazionalizzazione „ degli Stati arretrati. Per citare un esempio, ricorderemo i *Tribunali misti* nella Turchia (dal 1846), nell'Egitto (dal 1867), i quali esercitano la giurisdizione civile, nei rapporti tra indigeni e stranieri o fra stranieri, e in parte hanno anche funzione giudiziaria di carattere penale.

Più importanti sono le Commissioni internazionali per il controllo delle finanze di qualche Stato. Così il Debito Pubblico della Turchia è amministrato da una Commissione internazionale *ad hoc*; in Egitto l'amministrazione delle Finanze, come quella delle Ferrovie, dei Telegrafi e del Porto di Alessandria è posta sotto il controllo di una Commissione internazionale sino dal 1876; anche l'amministrazione finanziaria della Grecia sino dal 1898 è sottoposta ad un controllo analogo.

Più in là si andò coll'internazionalizzazione del Marocco quale fu deliberata dalla Conferenza di Algésiras (7 aprile 1906), i cui

---

(1) Un esempio di grande attualità ce lo offre la Cina, ove gli Stati Uniti, la Russia, l'Inghilterra, la Francia, la Germania, il Giappone si sono costituiti delle vaste sfere d'influenza con rispettive basi navali. Gli Stati Uniti d'America si sono assunti in certo qual modo *de jure proprio* la tutela dell'integrità territoriale dell'impero. Analogamente dicasi per la Persia; la preponderanza acquistatavi dall'Unione nord-americana destò il malumore della Russia; per il che si manifestò fra queste due Potenze un contrasto che provocò una vivace lotta diplomatica.

[*N. d. T.*].

effetti furono frustrati col recente accordo franco-germanico. Ad Algésiras gli Stati erano venuti ad un accordo sull'assetto amministrativo da dare al Marocco: amministrazione finanziaria e doganale, organizzazione della polizia, sorveglianza del contrabbando, concessione di una Banca di Stato marocchina, impieghi e lavori pubblici, tutto avrebbe dovuto venir sistemato dalle Potenze interessate. Veramente l'Atto di Algésiras dichiara che tali riforme si basano sul triplice principio della sovranità e indipendenza del Sultano, dell'integrità dei suoi Stati e della libertà economica; ma effettivamente tutta la pubblica amministrazione di uno Stato era stata posta sotto il controllo e l'influenza di altri Stati.

Ma l'Atto di Algésiras non aveva creato che una situazione provvisoria, poichè la Francia, la quale mirava ad arrotondare il suo impero africano, non si rassegnava a rinunciare alle proprie aspirazioni ed a giungere a quel risultato al quale tendeva da lungo tempo la politica coloniale francese, e che doveva esserne il coronamento. D'altra parte la Germania ravvisava nell'azione spiegata dalla Francia al Marocco un'infrazione dell'accordo di Algésiras e una minaccia ai propri interessi economici. È perciò che le due Potenze, dopo faticosi negoziati, giunsero all'accordo del 4 novembre 1911, il quale effettivamente annulla l'Atto di Algésiras creando al Marocco una situazione affatto nuova. Il Marocco diventa protettorato francese; la sua indipendenza non è che nominale poichè alla Francia è riconosciuta piena libertà di azione, purchè sia salvaguardata l'eguaglianza economica di tutte le nazioni nella riorganizzazione amministrativa, finanziaria, economica del Marocco.

Il trattamento di eguaglianza economica che dalla Francia deve essere garantito a tutti gli stranieri è più precisamente definito negli articoli 4 e 6 della Convenzione del 4 novembre: " Le Gouvernement français déclare que, fermement attaché au principe de la liberté commerciale au Maroc, ne se prêtera à aucune inégalité pas plus dans l'établissement des droits de douane, impôts et autres taxes que dans l'établissement de tarif de transport par voie ferrée, de navigation..... et notamment dans toutes les questions de transit..... Il s'emploiera également..... à fin d'empêcher tout traitement différentiel entre les ressortissants des différentes puissances; il s'opposera notamment

à toute mesure..... qui pourrait mettre en état d'infériorité le marchandises d'une puissance (art. 4). Le Gouvernement de l République Française s'engage à veiller à ce que les travaux e fournitures nécessitées par les constructions éventuelles de routes chemins de fer, ports, télégraphes, etc..... soient octroyées pa le Gouvernement Marocain suivant les règles de l'adjudication (art. 7).

Un altro còmpito spettante agli Stati che intervengono nell faccende interne di un paese ad amministrazione deficiente ne quale sono stabiliti forti interessi internazionali, è la protezion della persona, della proprietà e degli interessi professionali degl stranieri. A tal uopo parecchi Stati organizzano di comune accord un servizio di polizia (gendarmeria internazionale).

Quanto ai tribunali internazionali o misti, essi non significan altro che internazionalizzazione della giurisdizione.

Si fece sentire anche la necessità di internazionalizzare pur altri rami dell'amministrazione in paesi a civiltà arretrata, com la costruzione delle strade, dei porti, delle ferrovie, l'esercizi ferroviario, la costruzione e manutenzione dei porti, l'ordinament doganale, ecc.

Tali fenomeni di internazionalizzazione trovano la loro giustifi cazione giuridica nel fatto che vi sono delle formazioni statali l quali non sono in grado di per sè di attuare quelle riforme eco nomiche e finanziarie che costituiscono una vera necessità nell'in teresse degli Stati civili. Tali interessi riguardano sia le person che le cose: gli Stati civili hanno molti sudditi stabiliti in paes semibarbari, sudditi la cui vita, proprietà e interessi richiedon continua protezione. Aggiungasi che questi paesi hanno un ter reno assai fertile e posseggono dei grandi tesori minerari, i cui sfruttamento è nell'interesse dei paesi civili, i quali vi trovan un ottimo impiego di capitali e di mano d'opera. Notisi anche ch la maggiore offerta sul mercato di prodotti provenienti da paes non ancora sfruttati favorisce il ribasso dei prezzi o ne impe disce un maggiore rialzo. Inoltre è nell'interesse di tutti gli Stat civili che i paesi barbari o semibarbari si sviluppino il più rapi damente possibile, acciocchè le attuali differenze di cultura e d potenzialità economica si attenuino quanto più è possibile, contri buendo così all'eliminazione delle cause che dànno origine ai con flitti internazionali.

Sotto questo aspetto un grande progresso è avvenuto per il atto che i conflitti che sorgono fra le grandi Potenze in seguito lle loro mire espansioniste vengono risolti sempre più raramente olle armi, poichè di solito si ricorre all'accordo internazionale. Considerato da questo punto di vista, l'imperialismo porta in sè i germi dell'internazionalismo al quale, nel suo sviluppo evolutivo, ogicamente porta.

CAPITOLO IX.

Internazionalismo ossia il sistema delle intese internazionali.

A) Gli atti d'intesa internazionale.

§ 1. — Introduzione.

L'espressione " internazionalismo „ richiamerà forse a talun delle reminiscenze antipatiche. Infatti per molte persone la parol " internazionale „, oltre il suo significato originario, include l'ide di indifferenza nazionale, e si applica ai moderni " senza patria „ Non occorrerà dire che noi usiamo questo termine nel senso eti mologicamente esatto della parola. Del resto esso è adottato pe istituzioni ufficiali o private che nulla hanno a che vedere con i significato derivato al quale abbiamo accennato. Così p. e. l'Istitut Internazionale d'Agricoltura (vedi § 14) è un'organizzazione che, mal grado il carattere di internazionalità, non che essere in opposizion con gl'interessi di ciascuno Stato aderente, nei limiti dell'azion assegnatagli, li promuove. Egualmente dicasi dei Congressi in ternazionali.

Tuttavia, quando taluno sostiene l'utilità dell'internazionalizza zione del diritto relativo al movimento economico internazionale dell'utilità di risolvere in via arbitrale i conflitti fra gli Stati, ecc. gli si oppone il principio della sovranità dello Stato; si dice, cioè che il principio della internazionalizzazione è ottima cosa ma ch d'altra parte gli Stati singoli non possono tollerare limitazion all'esercizio della loro sovranità. Se non che ciò significa disco noscere la vera natura dell'internazionalismo. Ma chi ha studiat il movimento evolutivo della storia non si meraviglia di simil

malintesi. Così pure chi ha letto i capitoli precedenti del nostro libro comprenderà chiaramente quali cause ostacolino l'internazionalismo, inteso come principio che dovrebbe dare l'orientamento alla politica economica internazionale. Infatti, per quanto le relazioni economiche mondiali tendano con insistenza all'internazionalizzazione, cioè a mettere in attuazione il principio della comunanza d'interessi, tuttavia la concezione opposta, che favorisce il particolarismo e che corrisponde a stadî evolutivi già sorpassati, è ben lungi dallo scomparire, anzi è ancor viva ed operante e determina ancor sempre l'indirizzo della politica internazionale.

Le dottrine politico-economiche arretrate tuttora operative sono gli avanzi di tutti gli stadî evolutivi precedenti. In generale sono le idee che derivano da un'età più lontana quelle che hanno attualmente un *minimum* d'influenza; le idee, le opinioni che risalgono a un'epoca più recente operano con maggior efficacia, e alla lor volta i principî che sono il portato dell'ultimo stadio evolutivo, operano con un *maximum* di efficacia; quanto più lontano è il tempo a cui rimonta una massima, un principio politico-economico, tanto più confusa, evanescente ne è la reminiscenza nelle epoche posteriori, tanto più sfugge il nesso fra tale massima, tale principio e i fatti economici che lo hanno determinato.

Quanto diciamo dà un'idea del modo con cui va man mano modificandosi l'influsso che i principî o i sistemi politico-economici esercitano sulle opinioni e sulle azioni degli individui. Si comprende anche perchè e come un principio più antico reagisca a quelli successivi, specialmente a quello che immediatamente lo sostituisce. Ogni nuovo sistema della politica economica internazionale non è soltanto reazione contro un sistema precedente, ma il nuovo stesso reagisce a sua volta contro ogni innovazione.

I concetti suesposti valgono in particolare per quel principio politico-economico che è il più recente in ordine di tempo: l'internazionalismo. La sua attuazione pratica è ostacolata anzitutto dall'idea antica, diremo quasi preistorica, dell'inferiorità e del carattere dannoso che ha tutto ciò che è straniero; poi dai resti delle teorie del sistema monetario e mercantile, che sono ancora radicate, per tradizione ereditaria, nel cervello di molti contemporanei (p. e., la credenza che la situazione economica di un paese sia favorevole sol perchè le esportazioni superano le importazioni); infine dalle massime del nazionalismo economico ancora imperante.

Solo il fisiocratismo e il " sistema industriale „ (1), in quanto di ess v'è ancora alcunchè di vitale e operativo, favoriscono il principi dell'internazionalismo. Ma è da notare che i seguaci di tutti sistemi passati (mercantilismo, fisiocratismo, nazionalismo, ecc.) ri tennero rispettivamente la propria teoria come un principio d politica economica di valore assoluto, mentre in questo libro, com più volte si è detto, tutte le teorie, tutti i sistemi vengono con siderati come altrettanti momenti evolutivi e perciò a ciascun si annette un valore *relativo*. Il continentalismo e l'imperialism mostrano sotto certi aspetti delle tendenze favorevoli all'interna zionalismo, mentre per altri riguardi lo ostacolano: essi sono all stesso tempo, da un lato una parziale attuazione dell'internaziona lismo, dall'altro delle forme di un nazionalismo economico portat all'eccesso. E ciò costituisce uno stadio intermedio, importantis simo dal punto di vista storico-evoluzionistico, fra i due pol opposti: la politica economica nazionalista e la politica economic internazionalista.

§ 2. — Comunione d'interessi nelle relazioni economiche internazionali.

Sotto il concetto " comunione d'interessi „, in senso generale non è da intendersi ciò che Leibnitz chiamò armonie prestabilit o le *harmonies économiques* di Bastiat; e tanto meno un ideale uno stato di cose esistente, bensì un *quid,* qualche cosa che è i divenire. Non è dunque alcunchè di attuale, ma un momento i evoluzione. La espressione comunione d'interessi comprende ad u tempo due fenomeni: 1. Nei rapporti economici reciproci dell varie unità economiche nazionali vi sono sempre stati, accanto numerosi e crescenti contrasti d'interessi, e vi sono ancora dell comunioni d'interessi altrettanto numerose e continuamente pi marcate. 2. Queste comunioni d'interessi, accordantisi fra loro perch identici, nel corso della storia si sono sviluppate assai più inten samente che non i contrasti d'interessi in opposizione.

Per evitare equivoci osserviamo che nell'espressione " comu nione d'interessi „ ha prevalenza il concetto d'interesse e no

(1) Alcuni scrittori di epoca abbastanza remota designano con *Industriesyste* la dottrina di Smith per contrapposto all'*Agrikultursystem* dei fisiocrati [N. d. T.

quello di comunanza o comunione; giacchè non si vuole affatto significare che si debba cercare di accordare ad ogni costo gli interessi economici, anche se divergenti, per un ideale utopistico di fratellanza universale. Infatti nella politica economica ciò che decide è l'utilità economica, l'interesse. Solo allorquando gli interessati di due economie nazionali sono convinti che questa o quella specie di traffico o di attività economica può dare migliori frutti, maggior rendimento ad ambe le parti, se viene regolata di comune accordo, solo allora si ha comunione d'interessi nel senso da noi inteso. Ma finchè una delle parti crede di avere il tornaconto procedendo da sè isolatamente o magari contro l'altra parte, non c'è da parlare di atti d'intesa internazionale, poichè non esiste effettivamente una comunione d'interessi. Non v'ha dubbio che l'evoluzione del movimento economico internazionale avrà molto cammino da compiere prima di superare la fase dei conflitti d'interessi per giungere a propagare e ad attuare il principio della comunione d'interessi. Qui l'insegnamento e la propaganda potrebbero far molto, ma coloro che sarebbero chiamati a far ciò sono essi stessi poco o imprecisamente istruiti sui problemi della politica economica; senza dire che molti, nella loro miopia, parteggiano per la tendenza opposta dei conflitti d'interessi, da cui l'economia nazionale di solito non ha che svantaggio.

Niente è più utile che il continuo estendersi della comunione d'interessi. Questa è una tendenza che, malgrado gli ostacoli e i malintesi, malgrado la inerzia, si fa strada. Sorta da origini assai modeste, l'idea che le nazioni e la loro economia hanno la massima utilità a disciplinare i reciproci rapporti economici mediante una pacifica intesa vicendevole si è andata man mano sviluppando potentemente.

Già nell'antichità si erano conclusi trattati internazionali per regolare dei rapporti politici ed economici fra due Stati (1).

Nel medio evo il numero di tali trattati aumenta, benchè essi non siano per molto tempo un mezzo generale e indispensabile per regolare le relazioni fra Stato e Stato. Mentre i trattati più antichi sono unicamente di carattere formale, in seguito si cerca di

(1) Se ne trovano esempi nell'opera citata dello Speck, vol. III, parte I, p. 435.

dar loro un contenuto oggettivo, cioè di regolare mediante trattati non soltanto dei rapporti astratti, ma dei fatti e rapporti materiali.

Così si hanno i primi trattati di contenuto economico fatti secondo la tendenza mercantilista, cioè con lo scopo reciproco di procurare all'altra parte contraente il maggiore svantaggio, mentre ciascuna credeva di trarne per sè stessa la massima utilità. Questi erano atti che ponevano in essere il principio della comunione d'interessi formalmente, ma quanto al contenuto costituivano dei conflitti d' interessi sanzionati dal diritto internazionale.

Soltanto nell'epoca moderna e in tempi assai vicini a noi, principalmente dalla metà del secolo XIX in poi, comincia a farsi largo la convinzione che il movimento economico internazionale, che nel frattempo era diventato così multiforme e intenso, ha bisogno di essere regolato in maniera non soltanto formale e saltuaria, ma in modo permanente e con atti di contenuto reale, oggettivo.

Si comprese che gli interessi di ogni nazione che partecipa al movimento economico mondiale non possono più essere regolati unilateralmente ma che il procedimento ha da essere bilaterale, e che questo deve venire esteso a una cerchia sempre più vasta di rapporti economici che hanno luogo fra paese e paese.

Così avvenne che attualmente quasi in ogni Stato, ogni economia nazionale è avviluppata in una rete di atti d'intesa internazionali. Le necessità del traffico vanno facendo sempre più fitta questa rete, la dipendenza reciproca delle varie economie nazionali diventa sempre più forte, finchè si attuerà, in progresso di tempo, il principio dell'internazionalismo.

§ 3. — **Partizione degli atti d'intesa internazionali.**

Uno dei còmpiti principali dell'indagine storico-induttiva, nell'àmbito della nostra scienza, è quello di rilevare e di esporre organicamente il processo di formazione e di evoluzione dell'idea di comunanza internazionale d'interessi e degli atti d'intesa internazionale, tanto più che a questo proposito ben poco si è fatto. Anche a questa parte della nostra scienza i seminari universitari di cui abbiamo parlato (vedi *Introduzione*) potrebbero dedicarsi con profitto e contribuire con un'attività rigorosamente scientifica a

diffondere il principio dell'internazionalismo. È appunto per mancanza di materiali e di studî preparatorî in materia che l'autore si è trovato nell'impossibilità di fare in questo libro una esposizione storico-evoluzionistica completa degli atti atti d'intesa internazionale. Perciò egli deve limitarsi a descriverne a grandi tratti l'evoluzione generale e a registrare soltanto i fatti più salienti; sarà riserbato a un lavoro ulteriore di riempire le inevitabili lacune, di studiare più minutamente le varie tendenze evolutive e di formulare in maniera completa una dottrina dell'internazionalismo a cui la presente opera non intende che di fornire qualche contributo.

La vasta materia dovrebbe anche venir meglio sistemata, e precisamente in base alla *forma*, ai *soggetti* e al *contenuto* degli atti d'intesa internazionale.

Quanto alla forma v'è da distinguere: se si tratti di uno scambio d'idee scritto o verbale, e in questo secondo caso, se si tratti di una riunione una volta tanto o di convegni periodici (congressi). Poi ancora v'è da far distinzione fra semplici accordi per un dato oggetto e trattati permanenti, Unioni, istituzioni stabili (uffici, commissioni, organi di pubblicità, ecc.). L'una forma spesso è congiunta con un'altra; così, p. e., le Unioni richiedono delle conferenze periodiche, degli uffici permanenti, ecc.

Quanto ai soggetti, distinguiamo atti d'intesa internazionale *privati*, *ufficiali* e *statali*. Gli atti d'intesa *privati* sono i più numerosi e spesso sono l'avanguardia che prepara le condizioni adatte alla formazione di atti ufficiali e anche statali; essi si suddividono in conferenze, congressi, convegni, riunioni. A seconda del loro carattere scientifico o politico, o delle qualità personali dei promotori e dirigenti, hanno un'importanza pratica assai differente in rapporto alla tendenza all'internazionalizzazione ed esercitano variamente un influsso sul movimento internazionale.

Atti *ufficiali* sono quelli che, quantunque dovuti all'iniziativa privata, sono appoggiati dagli Stati, in quanto questi intervengono, a mezzo di proprî delegati, alle deliberazioni, hanno diritto di voto nel comitato direttivo, accordano sovvenzioni. Atti *statali* sono conferenze, congressi convocati dagli organi del Governo o da organi legislativi, poi i trattati (*conventions*, *treaties*) fra Stato e Stato e infine le Unioni formate per iniziativa e con la partecipazione di più Stati; sono pure da includere fra gli atti statali

l'istituzione di uffici permanenti per tali Unioni, l'istituzione di tribunali arbitrali, ecc. (1).

Una distinzione ulteriore e più importante è quella che ha per base il contenuto di questi atti d'intesa. Allora troviamo atti relativi al movimento economico internazionale in e per sè; atti relativi ai rapporti giuridici in materia di commercio, di traffico, ecc., internazionale; atti che hanno per oggetto la risoluzione di controversie in questo campo.

I primi riguardano il movimento di persone, il commercio, il traffico di cose sia materiali che immateriali (scambio di merci, commercio di capitali, movimento ferroviario, portuale, di navigazione, ecc.).

Gli atti concernenti il movimento economico internazionale hanno carattere politico-economico oppure non hanno alcun carattere politico (p. e., una convenzione postale). Per lo sviluppo futuro della politica economica internazionale hanno grande importanza gli atti privati d'intesa tra i produttori di diversi paesi relativamente alla quantità da prodursi e da mettere in commercio, ai prezzi da fissarsi per l'interno e per l'estero, ecc.

Quanto al diritto internazionale, cioè all'azione diretta a regolare i rapporti giuridici relativi al traffico internazionale, si sono fatti minori progressi che non nel movimento d'intesa internazionale concernente il traffico stesso. Tuttavia si sono fatti molti tentativi, in parte coronati da successo, nel campo del diritto internazionale privato, commerciale, processuale, nel diritto pubblico, finanziario, amministrativo nel diritto di guerra e di pace. I più rari e più recenti sono gli atti d'intesa concernenti la risoluzione pacifica di comune accordo di controversie che sorgono fra due o più Stati per questioni concernenti rapporti economici o politici.

Il breve schizzo che abbiamo dato degli atti d'intesa internazionale fa comprendere chiaramente quanto varî e multiformi siano gli interessi delle varie unità economiche nazionali che possono ve

(1) La " Conferenza interparlamentare per la pace „ dovrebbe pure essere considerata come un atto d'intesa di carattere statale, perchè è composta esclusivamente di legislatori, e secondo il diritto pubblico moderno il potere legislativo è una funzione dello Stato il cui valore è eguale a quello del potere esecutivo.

nire in collisione, e come perciò sia forte il bisogno di disciplinarli con misure d'intesa. Sarebbe un gran passo a favore della tendenza che noi sosteniamo se gli Stati formassero una Commissione internazionale con l'incarico di raccogliere, esaminare tutti gli atti di intesa conclusi finora, e di studiare a quali rapporti del movimento economico internazionale dovrebbe ulteriormente estendersi l'azione d'intesa, come questa si potrebbe organizzare nel miglior modo, ecc.

Dopo queste osservazioni introduttive parleremo brevemente dei principali atti d'intesa che hanno attinenza con le relazioni economiche internazionali. Essi crescono continuamente di numero; quelli già esistenti prendono maggior consistenza e carattere più stabile e attraggono nella loro sfera d'azione nuovi rapporti. Ciò dimostra che tali atti rispondono a bisogni reali, cioè sono reclamati dalle esigenze effettive del movimento economico internazionale. Basta pensare quanti sforzi si richiedono, quanta fatica si dura prima che un atto d'intesa arrivi alla sua conclusione e si comprenderà che, se non vi fossero delle forti necessità che premono, esso non giungerebbe alla sua attuazione.

La storia della fondazione delle istituzioni internazionali è assai istruttiva. Si viene a vedere come un'idea sana e utile germinata nel cervello di un uomo di larghe vedute, viene da lui a poco a poco propagata con pazienza e fatica indicibili, attraverso a mille opposizioni e disinganni. A poco a poco quest'idea si fa strada, il pubblico ne comprende l'utilità e allora l'idea vien tradotta in atto.

B) Atti d'intesa internazionale privati ed ufficiali.

§ 4. — I convegni internazionali.

Sin da tempo immemorabile ebbero luogo dei convegni internazionali di carattere privato. Una statistica intorno a questa forma di movimento internazionale di persone sarebbe molto interessante e istruttiva. Tutte queste iniziative private non hanno, ben inteso, un valore duraturo; ma ciascuna rafforza, benchè in modesta misura, la tendenza all'internazionalizzazione, in quanto che ognuna fa sì che persone dei paesi più diversi si trovino, anche se per breve

tempo, assieme e abbia luogo fra loro uno scambio di idee; gli individui escono dalla cerchia necessariamente chiusa della vita nazionale per trovarsi a contatto colla vita universale, imparano gli uni dagli altri, abbandonano pregiudizi e si sforzano di conquistarsi il rispetto e la simpatia delle persone appartenenti a nazionalità differenti. Sono questi i semi da cui nascono le intese internazionali; molti il vento li disperde, ma qualcuno prende radice e fruttifica.

Le conferenze, i congressi, le riunioni internazionali, ecc., si occupano di materie così svariate che sarebbe impossibile voler farne qui un elenco completo. Una gran parte non ha alcun rapporto con i problemi economici e quindi non rientrerebbe nell'àmbito della nostra trattazione. Ma dobbiamo tuttavia tenerne parola, in quanto che la loro tendenza internazionalizzatrice ha una qualche importanza anche per la politica economica.

§ 5. — Atti d'intesa internazionale di carattere scientifico.

Primi in ordine di tempo sono gli atti d'intesa di carattere scientifico.

Sin da tempi lontanissimi i dotti di tutto il mondo furono in attiva relazione fra loro, sia spiritualmente, in quanto gli uni venivano a conoscenza delle idee degli altri, sia effettivamente in via epistolare; queste relazioni furono e sono indispensabili al progresso di ogni scienza (1).

Tuttavia è un risultato della evoluzione più moderna il fatto che gli scienziati che si occupano di una data materia si riuniscono e vengono a contatto personalmente a periodi più o meno lunghi, si scambiano le loro idee e stringono amicizia. Vi sono dei congressi scientifici che godono gran fama e in seno a taluno di essi furono annunziati per la prima volta al mondo dei risultati scientifici importantissimi, delle scoperte sensazionali.

Teoria e pratica sono in stretto nesso fra loro anche nel campo internazionale, come lo dimostra la storia poco nota della confe-

---

(1) P. H. Eijkmann, *L'internationalisme scientifique*, Aja. 1911; edito dal " Preparada Oficeio de la Fondajo por internacieco „. [N. d. T.]

renza internazionale marittima. Verso la metà del secolo XIX era nel pieno della sua attività l'oceanografo americano M. F. Maury. Gli scienziati dei varî paesi avevano precedentemente eseguito ciascuno per conto proprio delle notevoli ricerche sulle correnti oceaniche, sulle correnti aeree, ecc., ma il risultato ne era meschino, perchè le indagini singole non erano disciplinate e condotte secondo un piano sistematico comune, in base ad una collaborazione internazionale, la quale è, in questo campo, tanto più necessaria in quanto l'oggetto stesso è per sua natura eminentemente internazionale. Maury ebbe il merito di aver lanciato per primo con successo la proposta di dare all'oceanografia carattere internazionale; ed è in sèguito ai suoi sforzi che nel 1853 si riunì a Bruxelles la prima Conferenza marittima internazionale. Grazie alla cooperazione sapiente degli scienziati inviati dai varî Stati vennero esattamente fissati dei principî in base ai quali la navigazione marittima potè in seguito svolgersi con piena sicurezza della rotta da seguire e quindi con maggiore velocità. La Conferenza stabilì pure delle nuove norme importantissime intorno alla dimensione e alla costruzione delle navi, contribuendo al progresso dell'ingegneria navale.

È impossibile fare un'enumerazione completa delle organizzazioni scientifiche internazionali; anche questo lavoro spetta alla parte speciale della nostra scienza, la quale dovrà dedicarsi allo studio di tutti i dati relativi al processo di internazionalizzazione nei varî campi. Qui citiamo solo alcuni fatti a titolo d'esempio per dimostrare che anche certe organizzazioni le quali apparentemente nulla hanno a che fare con la politica economica internazionale, hanno ciò non di meno su di essa un' influenza mediata, in quanto rafforzano la tendenza all'internazionalizzazione e contribuiscono a diminuire le differenze nella potenzialità economico-intellettuale dei varî paesi. Infatti i lavori della Federazione internazionale per la misurazione della terra (fondata nel 1864 a Berlino dal generale Baeyer), come pure i congressi internazionali di astronomia, di geologia, di geodesia, di geografia contribuiscono indubbiamente a dare al fattore marittimo e territoriale un orientamento favorevole al movimento economico internazionale. Egualmente i congressi internazionali contro la tubercolosi, per la polizia sanitaria, per l'igiene e la demografia, per le malattie professionali, per la scienza attuariale, ecc. hanno un'importanza non lieve sull'elemento demografico, in quanto che questi congressi, facendo conoscere i varî problemi

attinenti allo sviluppo della popolazione che si agitano nei singoli Stati e avanzando delle proposte per risolverli, rendono più facile la via del progresso in questi campi ai paesi meno evoluti, i quali potrebbero fare ben poco di loro propria iniziativa.

L'Associazione criminalistica internazionale, benchè abbia carattere scientifico e giuridico, si è occupata a più riprese di problemi internazionali che interessano anche i rapporti economici, come p. es., nella sua X sessione (Amburgo, settembre 1905) facendo delle proposte " per combattere la delinquenza internazionale ". Infatti, si nota che collo svilupparsi delle relazioni internazionali son sorte delle forme di delinquenza che hanno carattere internazionale (ladri d'albergo, di ferrovia, i cosidetti cavalieri d' industria, commercianti di carne umana, falsari, ecc.) che reclamano dei mezzi d'indagine e di lotta pure di carattere internazionale.

Il più recente grado di sviluppo delle relazioni scientifiche internazionali è rappresentato dalla Unione delle Accademie scientifiche (1) che ha sopratutto per iscopo di promuovere una sana divisione internazionale del lavoro nel campo scientifico e ricerche scientifiche di larga portata con metodo unitario e con dispendio relativamente piccolo.

§ 6. — Altri atti d'intesa di carattere privato o ufficiale.

Accanto alle associazioni, alle istituzioni e ai congressi di carattere puramente scientifico ci sono numerose organizzazioni private, nelle quali insieme coi dotti cooperano persone colte che stanno a contatto colla vita pratica, senza che rappresentino direttamente degli interessi economici o politico-economici.

A tali organizzazioni appartiene l'Associazione per la politica sociale (*Verein für Sozialpolitik*) la cui attività si estende a molti problemi di politica-economica, specialmente di politica commerciale. Essa ha raccolto ed esaminato una quantità enorme di materiale pregevolissimo (2).

L'Associazione delle classi medie a sua volta studia, dal punto di vista internazionale, i problemi che concernono queste, senza

(1) È denominata " *Kartell der Akademien der Wissenschaften.*

(2) Vedi la serie degli " *Schriften des Vereines für Sozialpolitik* " pubblicati a Lipsia da Duncker & Humblot.

rappresentarne o difenderne gli interessi. Ma è difficile concepire una politica internazionale delle classi medie, data la loro differente struttura nei vari paesi e dati i continui spostamenti che avvengono in seno a quello strato sociale che sta fra i ricchi e i poveri e che si chiama appunto " classi medie ". Rammentiamo anche il Congresso internazionale per i provvedimenti sociali (*inter. Kongress für Wohlfahrtspflege*), il Congresso internazionale contro la disoccupazione, la Federazione internazionale delle assicurazioni mutue, i Congressi internazionali di navigazione interna, l'Associazione internazionale per la protezione del lavoro (fondata nel 1900), la quale ha un proprio ufficio a Berna ed è sovvenzionata dai Governi.

Di interesse immediato per la tendenza all'internazionalizzazione sono: il Congresso internazionale di scienze storiche, l'Istituto internazionale di Statistica, l'Istituto di diritto internazionale, l'Associazione internazionale di scienze giuridiche comparate e di economia politica, l'Associazione internazionale di legislazione.

Dobbiamo far particolare menzione di un'istituzione internazionale di carattere privato che più da vicino tocca l'oggetto della nostra scienza; vogliamo dire l'Istituto internazionale di Statistica.

Esso fu fondato come associazione scientifica, alla quale i soci partecipano in qualità di scienziati e non di pubblici funzionari, quali nella maggioranza essi sono. Ma appunto perchè i soci sono la più parte o direttori di servizi statistici dello Stato, delle provincie o delle grandi città, le pubblicazioni dell'Istituto godono di grande autorità e hanno un valore quasi ufficiale. L'Istituto non è, come potrebbe apparire dalla sua denominazione, un Ufficio permanente, ma consta di una serie di sessioni annuali, cioè congressi, durante i quali i soci dànno comunicazione dei risultati dei loro studî. Il suo scopo è di promuovere il progresso della statistica scientifica e ufficiale e sopratutto la comparabilità delle statistiche dei varî paesi sulla base di metodi e di rilevazioni uniformi.

Nelle pubblicazioni dell'Istituto troviamo dei lavori di statistica economica del più alto interesse, quali una statistica internazionale dei valori mobiliari del Neymark (vedi pag. 36), una statistica internazionale dei trasporti di von Wendrich.

L'Istituto internazionale di statistica non potè dare fin qui dei risultati pratici molto efficaci per la mancanza di un organo permanente che curasse l'esecuzione dei voti e delle risoluzioni che

esso prende nelle sue assemblee generali, risoluzioni degne della massima attenzione come quelle che rappresentano i risultati dell'esperienza delle personalità più cospicue del mondo in materia. È appunto perciò che il presidente dell'Ufficio imperiale di Statistica a Berlino, van der Borght, propose nella sessione di Parigi (1909) l'istituzione di un " Ufficio statistico internazionale „ con il còmpito di elaborare delle statistiche internazionali. L'Ufficio però dovrebbe sorgere come istituzione parallela e non subordinata all'Istituto, avere stabile sede e personale proprio; i mezzi dovrebbero esser forniti dagli Stati interessati. Sicchè l' " Ufficio internazionale di statistica „ sorgerebbe come istituzione di carattere statale o almeno ufficiale. Questa proposta sembra in via di attuazione, poichè i Governi svizzero e olandese si sono dichiarati disposti a cooperare efficacemente alla sua attuazione.

***

Oltre alle istituzioni sopra citate vi sono ancora parecchie altre organizzazioni di carattere privato le quali tendono a rappresentare e difendere, dal punto di vista internazionale, gli interessi economici generali di questo o di quel gruppo (Congressi internazionali dei lavoratori, dei tipografi, ecc).

Parrà strano che gli interessi economici della produzione industriale e del commercio ben raramente siano stati presi sotto la protezione da parte di istituzioni private o semi-ufficiali e che non si siano fatti nemmeno dei tentativi in proposito. Perchè ciò? Forse gli industriali e commercianti sono nazionalmente esclusivisti o in tali condizioni di concorrenza internazionale, da non avere degli interessi comuni? Niente affatto. Gli industriali, commercianti, capitalisti dei varî paesi tutelano i loro interessi comuni in in modo diverso da quello seguito dagli altri gruppi suaccennati, praticando una via più breve e che conduce più direttamente allo scopo: l'intesa commerciale diretta (vedi Cap. VI, § 27 e segg.).

Un'organizzazione di grande interesse politico-economico è l' " Associazione internazionale per la formazione dei prezzi dei cereali „, la quale venne fondata nel 1904 " in seguito all'enorme ribasso dei prezzi dei cereali verificatosi in quell'anno „. All'ultima conferenza

tenuta dall'Associazione a Vienna nel 1906 erano rappresentate la Germania, l'Austria, l'Ungheria e la Francia. I suoi scopi sono: organizzare un rapido servizio d'informazioni internazionali sulle condizioni del mercato che renda possibile di fare delle previsioni sui prezzi; convocare delle riunioni periodiche nelle quali venga esaminato metodicamente il materiale statistico raccolto (dati della statistica commerciale, dati contenuti nei rapporti consolari, nelle relazioni delle autorità ferroviarie, ecc.) allo scopo di stabilire sulla base di questo una determinata corrente che dia l'orientamento al mercato. Si è pure progettata una organizzazione di produttori di farine e di agricoltori allo scopo di stabilire il prezzo di vendita delle farine. Questa organizzazione sarebbe diretta contro il commercio di speculazione internazionale, contro gli effetti delle notizie tendenziose, contro le frequenti oscillazioni dei prezzi.

Altre istituzioni che interessano l'agricoltura dal punto di vista internazionale sono: il Congresso internazionale di macchine agricole, il quale fra l'altro deliberò che si istituisse in ogni paese una stazione di controllo per le macchine agricole. Particolare attenzione meritano i Congressi agricoli internazionali, la cui importanza va crescendo continuamente (1).

***

Anche rami speciali d'attività economica e scientifica insieme formano oggetto di congressi internazionali. Un esempio di questo genere è dato dai Congressi internazionali della pesca. Quello tenutosi a Vienna nel 1905 si occupò, p. es., oltre che di problemi puramente scientifici, anche della organizzazione di una statistica internazionale di legislazione sulla pesca; anzi nominò una commissione con l'incarico di studiare e di formulare i principî sui quali dovrebbe basarsi la legislazione dei varî Stati in materia di pesca. Si ha dunque anche in questo campo un inizio di internazionalizzazione del diritto.

Di grande importanza sono già, ed è a prevedere che l'avranno

(1) Dell'Istituto internazionale d'Agricoltura parliamo più tardi (Vedi § 14).

ancor maggiore in futuro, i " Congressi internazionali dei cotonieri „ organizzati dalla Federazione internazionale dei filatori di cotone e dei fabbricanti di tessuti di cotone. Si tratta di un'organizzazione privata formata allo scopo di tutelare una delle industrie che è fra le più importanti in varî paesi, quali la filatura e la tessitura del cotone. A tali Congressi molti Stati si fanno rappresentare ufficialmente. Per assolvere i suoi còmpiti questa organizzazione ha un segretariato permanente a Zurigo. I suoi scopi sono: favorire l'intesa internazionale fra gli interessati rispetto alla compera di cotone; regolare uniformemente i pesi, le misure; promuovere la piantagione del cotone in nuovi territori; impedire i rialzi ingiustificati nei prezzi del cotone e le oscillazioni dei prezzi cagionate dalla speculazione; formare statistica internazionale del cotone. Nei congressi dei cotonieri si è manifestata anche la tendenza a fondare un sindacato internazionale dei cotonieri (1).

Notiamo qui di passaggio che quantunque il raccolto del cotone sia ogni anno più abbondante — attualmente se ne produce annualmente per circa 160 milioni di sterline — la domanda di cotone è in continuo aumento, c'è, come dicono gl'inglesi, *cotton-famine*; e ciò perchè anche i paesi produttori si dànno alla filatura e tessitura del cotone, mentre il consumo aumenta progressivamente negli altri paesi. Quando il prezzo del cotone sarà giunto a un grado molto alto, forse sarà necessario ricorrere di nuovo al lino, alla lana o ad altre materie artificiali (carta) come surrogati. Le potenze coloniali europee cercano di dare incremento alla produzione del cotone nelle loro colonie e protettorati, ma finora con risultato piuttosto scarso; a questo scopo si è formata in Inghilterra un'associazione speciale " *Cotton growing association* „.

Anche in un altro ramo dell' industria tessile, in quella della fabbricazione della seta, si è venuti a degli accordi internazionali privati: nel 1905 si riunì a Torino una conferenza dei rappresentanti dei tessitori di seta dei principali Stati; vi si discussero dei problemi tecnici e commerciali importanti e furono concordate delle misure internazionali concernenti il commercio della seta.

---

(1) Vedi " Annuari della Federazione dei cotonieri „.

§ 7. — Intesa internazionale intorno a problemi economici generali.

L'idea di risolvere questioni economiche o politico-economiche mediante accordi internazionali non è nuova. Come uno dei più antichi tentativi per tradurla in atto può esser considerato il " Congresso internazionale dell'industria e del commercio „ che fu tenuto per la prima volta a Parigi nel 1878 (1), e poi successivamente nel 1889, 1900 e 1902. Gli scopi di questa organizzazione furono esposti chiaramente da M. Strauss (*Écho de l'Industrie*, 1° giugno 1902). " È necessario, egli scrive, che esista un'organizzazione che tratti i problemi industriali e commerciali non soltanto dal punto di vista nazionale, ma sotto il loro aspetto complessivo, tenendo presente i rapporti economici mondiali „. È da notare però che i successi di questa e di altre istituzioni di cui parleremo più tardi, furono veramente scarsi: i conflitti d'interessi del commercio e più dell'industria nel campo internazionale sono ancora troppo grandi, perchè i singoli produttori, il cui sguardo generalmente non va più in là dell'orizzonte nazionale o locale, possano formarsi la convinzione che realmente v'è una comunione internazionale d'interessi.

Di notevole importanza sono gli atti d'intesa internazionale promossi dalle corporazioni economiche, Camere di commercio, associazioni industriali e commerciali dei varî paesi. Tali specie di atti d'intesa sono di data recentissima: nel 1905 ebbe luogo a Lüttich il primo Congresso internazionale delle Camere di commercio e d'altre corporazioni economiche. Nello stesso anno l'Associazione per i trattati di commercio (*Handelsvertragsverein*), che svolge una grande attività, convocò a Berlino, una " Conferenza economica internazionale „. Ambedue queste riunioni si occuparono di questioni apolitiche relative ai rapporti economici internazionali; anzi erano in massima escluse quelle di carattere politico-doganale e politico-commerciale, intese in senso stretto. Egualmente con programma apolitico si formò nel 1905 l'Associazione economica dell'Europa

(1) Sulla sua origine e scopi, vedi *Resoconto del 4° Congresso tenutosi a Ostenda nel 1902.*

centrale (*Mitteleuropäischer Wirtschaftsverein*). Essa estende la sua sfera d'azione alla Germania, Austria, Ungheria e Belgio e ha lo scopo di migliorare, semplificare e rendere più a buon mercato il traffico e i procedimenti commerciali fra i paesi interessati.

A tale scopo l'Associazione cerca di promuovere, nei paesi che ne fanno parte, l'uniformità del diritto in materia economica e commerciale, della procedura doganale, ecc. Tuttavia, malgrado il suo programma apolitico, questa istituzione ha in fondo carattere politico-economico in quanto che tende a mettere in condizioni di superiorità economica di fronte agli altri paesi gli Stati dell'Europa centrale e di proteggerne gli interessi nelle loro relazioni con l'estero. L'Associazione è diretta da persone che rappresentano le più svariate tendenze politico-economiche. Probabilmente i fondatori hanno pensato che è meglic iniziare l'accordo fra gli Stati prima in un campo apolitico e lasciare all'avvenire il còmpito di preparare la via ad un'azione politico-economica concorde sulla base della comunione degli interessi.

Dato che queste organizzazioni di cui abbiamo or ora parlato sono sorte quasi contemporaneamente, si ha l'impressione che vi sia fra esse un conflitto di competenza e di priorità. Ma siccome in questioni simili le persone scompariscono ed è la cosa in sè stessa che ha valore, poco importa chi sia stato il primo ad avere l'idea di spianare la via alla comunione internazionale d'interessi per mezzo di un'associazione economica di carattere privato. Un fatto importante e di cui è da rallegrarsi è questo, che una tale idea sia sorta contemporaneamente in parecchie menti illuminate, e che contemporaneamente sia stata messa in attuazione dall'energia di più persone indipendentemente l'una dall'altra. Questa anzi è una prova della bontà dell'idea e della probabilità del successo.

Se c'è un appunto da fare è che non si dovrebbe dare troppa estensione alla sfera d'azione di tali organizzazioni. Leggendo i programmi, p. e., dei sopracitati Congressi delle Camere di commercio (1) o del Congresso internazionale per l'espansione economica

(1) Quello di Milano (1906), discusse i temi seguenti: Unione postale universale; regolamento internazionale delle comunicazioni telefoniche; diritto internazionale cambiario e *chèques* internazionali; tribunale arbitrale inter-

nondiale (1) vien fatto di esclamare: *non multa sed multum*! Diciamo questo riferendoci al programma iniziale non all' attività da svilupparsi successivamente. Anche nel movimento per l'internazionalizzazione della legislazione del lavoro, dopo qualche passo falso, si riconobbe che, in vista delle enormi difficoltà che si devono superare quando si tratta di problemi economici internazionali, è meglio adottare la tattica fare una cosa alla volta, per evitare di nulla stringere per voler abbracciare troppo. Infatti, quanti e quali gravi ostacoli presenti anche la soluzione di una unica questione semplice e ben determinata, quando tocca i rapporti economici internazionali, lo dimostra questo fatto. Si trattava di disciplinare con l'accordo dei varî Stati, il divieto della lavorazione del fosforo venefico: orbene, la cosa non ebbe successo perchè il Giappone, che è lo Stato maggiormente interessato, non aderì alla convenzione, e per conseguenza anche l'Austria, come concorrente del Giappone, fu costretta a rifiutare la sua adesione.

Perciò diciamo che i congressi internazionali non devono proporsi un programma troppo vasto. È meglio concentrare tutte le forze su pochi problemi determinati: p. e. l'unificazione delle leggi e delle tariffe doganali; la nomenclatura doganale uniforme; la comparabilità delle statistiche commerciali. In ogni caso bisogna evitare di invadere la sfera d'attività di altre istituzioni internazionali già esistenti e ben organizzate, p. e. le comunicazioni postali, telegrafiche, la protezione della proprietà industriale, ecc.

Spesso si è fatto ai Congressi privati il rimprovero di non arrivare ad alcun risultato positivo e di occuparsi di molte questioni affatto secondarie. Infatti spesso si trova che ad un Congresso che porta una denominazione pomposa interviene molta gente che nulla capisce delle questioni che formano oggetto di discussione, ma che approfittano dell'occasione per fare un bel viaggio a buon mercato. Le migliori relazioni vengono lette davanti a un

---

nazionale di commercio; vie oceaniche neutrali; disposizioni per regolare le esposizioni internazionali; statistica commerciale; formalità doganali; leggi contro la speculazione al rialzo sugli articoli di consumo.

(1) Questo Congresso si occupò di: insegnamento e di statistiche internazionali; di economia politica e politica doganale; marina; espansione civilizzatrice nei paesi nuovi; mezzi e fattori dell'espansione. — È un programma di lavoro per un secolo intero!

uditorio composto di pochi individui e le risoluzioni, che poi s spacciano come emanazione dell'opinione di molte centinaia d competenti di tutto il mondo, sono adottate all'unanimità da ap pena una dozzina di intervenuti. Ma per fortuna non di tutti congressi si può dire così.

§ 8. — Esposizioni internazionali.

Anche le esposizioni internazionali sono da considerarsi com elementi propulsori del principio della comunanza d'interessi. Cor cepite originariamente come dei mercati internazionali, le espos zioni hanno allargato via via la loro sfera d'azione e di compe tenza; la prima esposizione mondiale fu tenuta a Londra nel 185 e aveva un'estensione di 8,5 ettari, vi parteciparono circa 14 mil espositori e vi intervennero 6 milioni di visitatori; circa qua rant'anni dopo l'Esposizione di Chicago (1893), p. e., occupò un'are di 288 ettari, gli espositori furono 70.000; l'Esposizione di Pari (1900) fu visitata da 48 milioni di persone.

Un'esposizione viene denominata internazionale quando viene o ganizzata con la partecipazione dei principali Stati. Relativament al loro contenuto le esposizioni possono essere universali, quanc comprendono tutte le manifestazioni del lavoro umano, oppu esposizioni speciali quando concernono dei singoli rami dell'att vità produttiva. È molto dubbio se le grandi esposizioni universa date le proporzioni che va prendendo ogni branca di produzio e data la continua specializzazione, sieno ancora possibili e sia utili al visitatore, il quale è nella materiale impossibilità di osse vare tutto accuratamente; questa impressione almeno fece l'Esp sizione di St. Louis del 1904, la quale, malgrado la sua imponen e vastità, presentava delle lacune evidenti. Sono tenute in maggio considerazione nei circoli dei produttori le esposizioni internazi nali specializzate, limitate ad un'unica branca, le quali vengo organizzate di solito dagli interessati stessi; esse infatti offro un'ottima occasione di imparare a conoscere le ultime novità, più recenti trovati, e a concludere facilmente sul posto compere vendite degli articoli esposti. Un bel modello del genere è sta l'Esposizione internazionale dell'arte della birra che ebbe luogo

ondra nel 1906 per la 28ª volta; così le Esposizioni internazionali i automobilismo, ecc.

Contro le grandi esposizioni si obbietta che esse non sono utili ltro che al paese o al luogo ove sorgono; che ben raramente li espositori riescono a rifarsi delle spese sostenute; che solo ochi di loro riescono a trarne dei vantaggi materiali e morali; che ppena chiusa l'esposizione i premi si possono comperare a conanti, ecc. Si reclama perciò una maggior sorveglianza da parte ello Stato, (che sia fatto obbligo agli espositori di avere una speciale utorizzazione da parte di organi pubblici) e l'adozione di disposioni precise di carattere internazionale che regolino le esposioni a cui partecipano più paesi. Su questo tema fu presentata na relazione al secondo Congresso internazionale delle Camere di ommercio.

Ora, è un fatto che alcuni degli Stati che non hanno organizzata lcuna grande esposizione o nessuna esposizione universale si sono uttavia sviluppati magnificamente sia dal lato economico che dal ato intellettuale, come p. e. l'Inghilterra (che da molti decenni on tiene più alcuna grande esposizione universale), la Germania, a Svizzera. Le esposizioni non sono dunque una esigenza indispensabile per l'economia nazionale. Tuttavia non negheremo il valore che effettivamente hanno le esposizioni tecniche specializzate: esse hanno anche un valore educativo e favoriscono le elazioni tra le nazioni, perchè servono come punto d'incontro e come mezzo di avvicinamento a degli individui attivi di ogni paese, e come centro ove si raccolgono i prodotti più svariati di ogni parte del mondo concernenti una data produzione.

C) Politica sociale internazionale.

§ 9. — L'intesa internazionale degli operai.

È ben naturale che gli interessi delle " classi lavoratrici ", sopratutto quelli degli operai industriali, venissero col tempo a connettersi con i problemi della politica economica internazionale. Non appena gli operai cominciarono a organizzarsi economicamente e a svolgere un'attività politica, fu sollevata la questione dell'organizzazione internazionale dei lavoratori, e Carlo Marx pensò che

l'avvenire della classe operaia stesse appunto nella sua organizza zione internazionale. Veramente già prima Saint-Simon e Fourie avevano espresso delle idee simili, ma solo come fine ultimo d raggiungersi in un tempo lontano; fu Marx il primo a tentar di metterle in attuazione. Già nel 1840 si era formata a Londr un'associazione operaia internazionale segreta (Unione dei giusti alla quale più tardi (1864 a Londra) seguì l' " Associazionale in ternazionale dei lavoratori „ costituitasi pubblicamente.

Questa, che fu denominata l' " Internazionale „, fu effettivament la prima organizzazione di persone aventi eguali interessi econo mici, intesa in senso moderno. L' " Internazionale „ aveva un or gano centrale (Consiglio generale) con un Ufficio permanent teneva assemblee annuali, ecc. Siccome però, prescindendo da alt motivi, le persone che dirigevano questa organizzazione erano d opinione differente intorno agli scopi e alla tattica da seguire, ess non riuscì mai a nessun risultato pratico. Nei paesi latini si ten deva piuttosto al comunismo e anche all'anarchismo; in Inghilterr invece i lavoratori ragionarono con una visione più chiara dell realtà, tenendo presente sopratutto gli interessi economici prop e accordandoli con gli interessi nazionali.

" È perciò, come dice giustamente Giorgio Adler (1), che l' " In ternazionale „ non rappresenta affatto una pietra miliare nella stori del movimento sociale, benchè sia il primo tentativo di realizzare l solidarietà politico-sociale dei popoli „. Ma non si può affermare ch il concetto fondamentale di questa organizzazione fosse sbagliato dal momento che gli imprenditori e i capitalisti dei varî paes stanno fra di loro in relazione d'interessi e si accordano interna zionalmente intorno alle questioni relative al lavoro più facilment che non gli operai stessi, era giusto che anche questi ultimi s riunissero per formare una potente organizzazione internazional che ne rappresentasse e difendesse gli interessi. Certo, a quell'epoc la potenzialità delle varie economie nazionali presentava delle di ferenze assai più profonde che non al presente. Nelle sue ba fondamentali e nella sua evoluzione l'organizzazione capitalistic della produzione è dovunque la stessa; ma nei particolari cioè nell

(1) Vedi gli articoli *Internationale* e *Internationale Arbeiterassoziation*, nel l' " Handwörterbuch der Staatswissenschaften „.

volgersi quotidiano della vita commerciale e industriale e del mercato del lavoro, le economie nazionali al tempo di Carlo Marx differivano talmente che era affatto impossibile risolvere in modo uniforme in tutti i paesi certe questioni politico-sociali, quali la legislazione del lavoro, l'assicurazione operaia, il diritto di coalizione, i tribunali del lavoro, ecc., il che del resto è in parte inattuabile ancora ai nostri giorni. La teoria socialista non avrebbe dovuto trascurare queste reali diversità, come avevan fatto gli economisti inglesi della scuola classica. Malgrado gli insuccessi nella sua propria sfera d'azione, cioè l'internazionalizzazione della difesa degli interessi dei lavoratori, l' " Internazionale „ ebbe degli utili risultati indiretti: diffuse dappertutto le teorie marxiste e le rese note negli ambienti operai di tutti i paesi; lo spirito di classe fu risvegliato nelle masse operaie e ciò ridondò a vantaggio del movimento operaio nazionale, cioè dello sviluppo dell'organizzazione operaia nei singoli paesi. L' " Internazionale „ cessò di esistere nel 1876.

Anche i tentativi fatti posteriormente per organizzare internazionalmente l'elemento operaio non ebbero risultati notevoli. Parecchi congressi internazionali dei lavoratori (prodromi: 1878 a Parigi, proibito dalla polizia, 1881 a Londra con tendenze radicali estreme; veri congressi: 1889 a Parigi, 1891 a Bruxelles, 1893 a Zurigo, 1896 a Londra, 1900 a Parigi, 1904 ad Amsterdam) hanno però dato qualche incremento all'organizzazione internazionale operaia (socialista), la quale possiede dal 1901 in poi un Ufficio permanente ad Amsterdam. Più tardi sorse un' organizzazione internazionale dei sindacati operai (1). Ma una organizzazione internazionale degli operai attiva e feconda non è ancora sorta; e la ragione sta in ciò che le differenze economico-sociali dei varî paesi sono troppo grandi, e troppo divergenti sono anche le idee politico-sociali dei lavoratori stessi.

Di importanza più immediata per la politica pratica sono forse i congressi internazionali di determinate categorie di operai; p. es., il congresso internazionale dei minatori (dal 1890 in poi), quello dei cappellai (Francoforte s. M., 1906), i quali si occupano e discutono di problemi reali di politica sociale ben determinati e fa-

(1) Vedi " Die Neue Zeit „, 12 maggio 1906.

cili quindi da impostare e da risolvere, come, per es.: disposizion per disciplinare la domanda e l'offerta di lavoro in una data in dustria; nomina di ispettori del lavoro; durata del lavoro; salari e simili. Intorno a tali questioni un'assemblea può mettersi d'ac cordo assai più agevolmente che su questioni teoriche o general (p. es.: quando si debba ricorrere allo sciopero generale; parteci pazione dei socialisti al Governo) come quelle che trattò il con gresso di Amsterdam (1904).

§ 10. — **La protezione internazionale del lavoro.**

Anche il movimento operaio ha dato luogo non soltanto a spe ciali misure legislative nell'àmbito di ciascuno Stato indipender temente dagli altri, ma anche a dei provvedimenti di caratter internazionale. La legislazione del lavoro trasportata nel camp internazionale trovò degli ostacoli assai più gravi che non quel che incontrò sul terreno nazionale. La politica sociale internazic nale si sviluppò inoltre diversamente a seconda dell'oggetto spe cifico di cui si occupa, a seconda che si tratta dell'assicurazion degli operai o della protezione del lavoro in senso stretto: quest ultima costituisce il programma di una speciale associazione in ternazionale *ad hoc*, quella forma oggetto di discussione del Con gresso internazionale d'assicurazione.

È da notare che i più recenti trattati di commercio, specialment quelli del 1906, contengono disposizioni che regolano tanto l protezione quanto l'assicurazione degli operai nei rapporti deg Stati contraenti.

Ma è già dall'epoca (1900) in cui si è formata un' " Associazion internazionale per la legislazione del lavoro „ e un " Ufficio interna zionale del lavoro „ (Basilea, 1901) che si può a ragione parlar di una politica sociale internazionale.

L'idea di procedere per via d'intesa internazionale e in manier uniforme anche nel campo della politica sociale risale a un'epoc abbastanza lontana, ma è giunta alla sua realizzazione solo dop una propaganda incessante e dopo molti insuccessi. Un pioniere d quest'idea fu il Governo svizzero, in seno al quale fu espressa pe la prima volta; esso la perseguì con tenacia sinchè non la vid

attuata (1). Di un'importanza piuttosto incidentale fu la Conferenza internazionale per la protezione del lavoro convocata a Berlino nel 1890 da Guglielmo II; ma a quest'epoca i contrasti erano troppo forti e le opinioni e le idee ancora troppo confuse. Fu a Parigi che si iniziò una nuova êra per la politica sociale internazionale, ove nel 1900 fu fondata l'Associazione già citata. Il suo còmpito principale fu concretato sin da principio in ciò: guadagnare la pubblica opinione all'idea della protezione internazionale del lavoro, per esercitare a favore di questa una pressione sulla legislazione e sugli organi competenti che stanno a capo della cosa pubblica.

Questa missione di far conoscere e di diffondere l'idea propugnata era assolutamente necessaria, data la novità e la difficoltà della cosa. L'obbiezione principale che si muove al principio della protezione internazionale del lavoro consiste nelle differenze profonde che esistono fra le varie unità economiche nazionali relativamente alla produzione. Il ragionamento che fanno gli avversari è press'a poco questo: ogni economia nazionale può ammettere la protezione del lavoro sino a quel limite che corrisponde alla sua potenzialità economica, se non si vuole danneggiarla nella sua capacità di concorrenza sul mercato internazionale; in particolare poi non si dovrebbe mai introdurre un provvedimento politico-sociale soltanto in un paese il quale produce in condizioni sfavorevoli di fronte ad altri paesi; tali provvedimenti dovrebbero essere applicati contemporaneamente e in modo uniforme in tutti gli Stati mediante accordi internazionali.

Ma si osservò d'altra parte che se si attendeva che la protezione del lavoro venisse introdotta con disposizioni internazionali, non si sarebbe venuti a capo di nulla. È ben vero che ogni paese deve svolgere una politica sociale che si accordi con il suo particolare sviluppo economico, ma non è affatto necessario che si preoccupi se altri paesi lo seguiranno o meno sulla via intrapresa.

---

(1) Il propugnatore ne fu Emilio Frey (1876). Intorno allo sviluppo della protezione internazionale del lavoro, vedi *Der internationale Arbeiterschutz*, di Ernst Franke, Dresda, 1903, e *Bestrebungen und Erfolge der internationalen Vereinigung für den gesetzlichen Arbeiterschutz und des internationalen Arbeitsamtes*, di M. Reichesberg, Berna, 1905.

Anzi, sarebbe bene che i paesi meno avanzati imitassero quell che nella politica sociale hanno fatto maggiori progressi, poichè si sa che progresso sociale è anche progresso economico. Il miglio mezzo di promuovere questa evoluzione politico-sociale si ravvisò in un'azione internazionale, la quale, iniziata da parte privata trovasse poi la sanzione in provvedimenti statali (trattati).

Appunto per iniziare e svolgere quest'azione preparatoria si è co stituita l'Associazione internazionale per la legislazione del lavoro la quale ha essere come un anello di congiunzione fra tutti i paes industriali che reputano necessario di proteggere legislativament il lavoro. Essa si prefisse particolarmente: di istituire un Uffici internazionale del lavoro, il quale pubblichi una raccolta com pleta, tenendola sempre a giorno, delle leggi sul lavoro dei var Stati; di facilitare lo studio della legislazione del lavoro fornend agli interessati tutte le notizie e informazioni di cui abbisognino di studiare il modo con cui le varie legislazioni potrebbero esser messe d'accordo fra loro e come si possa organizzare una sta tistica internazionale del lavoro; convocare congressi operai in ternazionali.

L'Associazione si divide in sezioni nazionali ed è diretta da u Comitato internazionale del quale fanno parte — e ciò è di grand importanza — delegati dei Governi. È pure da rilevare che i Comitato non è composto solo da alcuni studiosi teorici o sol tanto da persone che fanno della politica sociale pratica, ma v appartengono anche personalità cospicue dell'industria e del lavoro L'Ufficio del lavoro pubblica una rivista nella quale vengono co municati tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi e ogn altro materiale che interessi la protezione del lavoro.

L'attività dell'Associazione si è svolta molto proficuamente se ne può dare un giudizio assai favorevole. Da principio si te meva che essa avrebbe ostacolato il progresso della legislazion nazionale del lavoro sviando l'attenzione verso questioni di carat tere internazionale. Ma ciò non avvenne, perchè l'Associazione pre cisò e comprese esattamente fin da principio il suo còmpito: pro muovere e completare la legislazione nazionale del lavoro; quant alle misure internazionali, limitarsi solamente a quelle, la cui ap plicazione pratica nei varî Stati (sia a mezzo di provvediment legislativi autonomi, sia per mezzo di trattati) possa con proba bilità effettuarsi in un tempo relativamente prossimo.

Si considerarono come provvedimenti urgenti e di facile attuazione quelli relativi al lavoro notturno delle donne e dei fanciulli, al lavoro nelle industrie pericolose alla salute. Le discussioni e gli studî intorno a questi argomenti procedettero rapidamente e già si sono avuti dei risultati notevoli. Si deve in gran parte all'opera dell'Associazione se fu convocata la Conferenza internazionale per la protezione del lavoro del 26 settembre 1906 — conferenza diplomatica — il cui risultato fu una convenzione che regola il divieto del lavoro notturno delle donne.

Non è qui il luogo di esporre dei dettagli; abbiamo voluto dare qualche cenno generale su questa organizzazione internazionale, non solo perchè ha notevole importanza, ma anche perchè mostra in maniera tipica il modo come un trattato internazionale di carattere politico-economico viene preparato e si forma: in principio è l'iniziativa privata che mette davanti alla pubblica discussione il problema; poi si passa allo stadio semi-ufficiale e quindi a quello della discussione ufficiale che porta alla conclusione di un vero e proprio trattato. Si scorge in tutto ciò un rafforzamento dell'idea internazionale e un contributo dato dalla progressiva internazionalizzazione della protezione del lavoro, alla progressiva attenuazione delle differenze che le varie economie nazionali presentano nella loro potenzialità produttiva.

§ 11. — L'assicurazione degli operai nei rapporti internazionali.

Diversamente si è sviluppata l'assicurazione operaia dal punto di vista internazionale. In questo campo le differenze fra i varî Stati sono ancora più grandi che non in quello della protezione del lavoro. Anche la concezione che si ha dell'assicurazione operaia varia da paese a paese. Mentre al giorno d'oggi nessuno nega od ostacola seriamente il principio della protezione obbligatoria del lavoro, ci sono per contro molti scienziati e uomini di Stato che ritengono per ingiusta l'assicurazione obbligatoria, e quand'anche ammettano il principio dell'obbligatorietà lo vogliono attuato per mezzo della mutualità. Avversari dell'assicurazione obbligatoria sono principalmente i paesi latini, benchè la Francia l'abbia già introdotta; la Germania, i paesi scandinavi, la Svizzera, l'Inghilterra, i Paesi Bassi e l'Austria o l'hanno già introdotta, oppure gli

studi legislativi sono già maturi per l'approvazione (1). Ma in questi ultimi anni il sistema dell'assicurazione obbligatoria si è fatto strada anche in altri paesi. Quella che finora ha costruito il più imponente edificio di assicurazione sociale è stata la Germania.

In generale l'assetto economico e la politica economica dei paesi latini e quella del gruppo dei paesi dell'Europa centrale differiscono così notevolmente che non è prevedibile per ora l'adozione di un sistema d'assicurazione uniforme. Ma poco conta quale sistema si scelga; l'importante è che l'assicurazione operaia venga introdotta in tutti i rami del lavoro e per tutte le categorie di operai. Tuttavia osserviamo che non si può far troppo assegnamento sull'assicurazione libera o sulla mutualità; lo dimostra lo scarso numero di assicurati in Francia e nel Belgio.

Da quanto abbiamo detto risulta che alla tendenza internazionalizzatrice nel campo dell'assicurazione resta da esplicare un'attività in due modi: far propaganda acciocchè l'assicurazione venga estesa a tutte le categorie di persone che lavorano e che sono sprovviste di mezzi per provvedere alla loro sussistenza in caso di malattia, di infortunio, di invalidità, di vecchiaia, e affinchè venga introdotta possibilmente in tutti gli Stati; e far sì che vengano adottati dei provvedimenti per regolare i diritti d'assicurazione degli operai stranieri.

Per quel che riguarda la propaganda in favore dell'assicurazione esiste fin dal 1889 ed è molto attivo il " Congresso internazionale per l'assicurazione operaia „ in seno al quale si manifestarono profonde divergenze di principio; sicchè esso dovette fin qui limitarsi a discutere dei rapporti intorno ai progressi dell'assicurazione operaia nei varî paesi e a organizzare la propaganda in favore di essa. Assai raramente il Congresso potè occuparsi di argomenti di carattere internazionale, come p. e. di una statistica internazionale degli infortuni, dei problemi giuridici internazionali relativi all'assicurazione operaia, e simili.

---

(1) Vedi Zacher, *Die Arbeiterversicherung im Auslande*, Berlino, dal 1898 (pubblicazione periodica). Degli studi monografici sull'assicurazione nei varî paesi, specialmente sui progetti legislativi sull'assicurazione sociale, contiene il " Bollettino delle istituzioni economiche e sociali „, edito dall'Istituto Internazionale d'Agricoltura, sotto la direzione del prof. Giovanni Lorenzoni (vedi § 14).

Riguardo alle questioni giuridiche internazionali che possono sorgere a proposito dell'assicurazione operaia, nei recenti trattati di commercio del 1906 fu concordata, dopo lungo lavoro preparatorio, la così detta clausola politico-sociale, la quale è destinata a garantire agli operai stranieri parità di trattamento come se fossero dei cittadini. Causa di accordi su tal punto fu il grande movimento migratorio delle classe lavoratrici, l'espansione continuamente crescente di imprese industriali all'estero e gli stretti rapporti economico-industriali fra un paese e l'altro. Ma sorsero delle difficoltà politico-economiche per il fatto che l'assicurazione operaia e la protezione del lavoro sono disciplinate diversamente nei singoli Stati. Si dà inoltre la circostanza che due Stati i quali vogliono concludere un'accordo per regolare i diritti d'assicurazione dei rispettivi operai non sono egualmente interessati a concedere parità di trattamento agli operai stranieri e agli operai nazionali, in quanto che l'emigrazione e immigrazione reciproca non è egualmente forte; p. e., vi sono più operai italiani in Francia e in Svizzera che non operai francesi o svizzeri in Italia. Quello Stato che è in attivo nell'esportazione di braccia ha un interesse maggiore al trattamento di parità di fronte a quello che è in passivo, e quindi troverà accolte le sue proposte soltanto quando accordi dei compensi d'altra natura. Appunto questo stato di cose fece sì che nei trattati di commercio del 1906 della Germania con l'Austria-Ungheria, con l'Italia e con la Svizzera fu bensì garantito il trattamento di parità agli operai degli Stati contraenti, ma la sua applicazione fu riservata a un accordo speciale.

Due punti specialmente hanno bisogno di essere disciplinati per mezzo di accordi internazionali: l'assicurazione concorrente (doppia assicurazione), la quale cagiona un doppio onere sia all'operaio che all'imprenditore, nonchè il trattamento degli operai stranieri.

Quanto alla parità di trattamento degli operai stranieri nei diritti relativi all'assicurazione, essa esiste veramente di già in teoria, in base alla legislazione (autonoma) dei singoli Stati per il principio della *territorialità*, cioè l'operaio gode dei diritti del paese ove è occupato senza distinzione se egli sia straniero o no. Ma le varie leggi sull'assicurazione contengono tali eccezioni e restrizioni, che il principio della *nazionalità* ha la prevalenza. Infatti mentre l'operaio è obbligato (secondo la legislazione della maggior parte degli Stati) a pagare il premio d'assicurazione contro

le malattie, l'invalidità, gl' infortuni, quando poi si tratta di pagare a lui o agli eredi la rendita o l'indennità allora vengono gli ostacoli. P. e., l'operaio straniero al quale è stata liquidata una rendita la gode a patto che risieda nel paese dal quale la riceve; se lo abbandona, o la rendita resta sospesa per il periodo dell'assenza, o gli si paga un capitale una volta tanto (quest'ultima disposizione è contenuta nella legge tedesca e nella francese, e nella legge austriaca sulle pensioni agli impiegati privati); oppure il Governo può addirittura escludere dall' assicurazione quegli operai stranieri che dopo un certo tempo devono lasciare il paese ove sono occupati (p. e. la legge tedesca, nel caso di sudditi esteri soggetti agli obblighi di leva) (1).

In tutti questi casi è in gioco l'interesse dell'operaio considerato individualmente. Egli emigra per un tempo più o meno lungo in un paese straniero, perchè ha probabilità di guadagnare colà più che non in patria. Tale miglioramento delle condizioni economiche di una parte dei cittadini, rappresenta di solito un vantaggio per il paese che li esporta; per il paese che li accoglie essi possono essere di vantaggio o di danno, a seconda dei casi. Portano danno se cagionano un ribasso nei salari, tale che ne risentano il contraccolpo larghe masse di popolazione e ne derivino serî pericoli al mantenimento dell'ordinario tenor di vita della generalità dei cittadini. Allora gli Stati interessati prenderanno delle misure proibitive (vedi Cap. IV, § 7). Ma finchè è permesso ai lavoratori stranieri di entrare, prender dimora, occuparsi in un dato paese, appena cioè essi fanno parte di quelle categorie di persone che vi creano dei valori e li fanno circolare, non è giusto che per la sola mancanza del requisito di cittadinanza abbiano un trattamento diverso da quello di cui godono i cittadini nei riguardi della protezione del lavoro e dell'assicurazione.

A questo principio, l'unico che deve propugnare e applicare una giusta politica sociale in materia, già molti Stati hanno aderito e già è formalmente riconosciuto dai trattati. Sarà còmpito dell'Associazione citata (pag. 326) di far sì che le clausole relative alla protezione del lavoro e all'assicurazione operaia che per ora

---

(1) Vedi Karl Kögler, *Die Oesterrechische Arbeiterversicherung und die Ausländer* (L'assicurazione operaia in Austria e gli stranieri), Vienna, 1906.

hanno piuttosto carattere formale, vengano ad assumere un contenuto effettivo, reale.

Vogliamo qui citare come particolarmente importante, perchè il primo nel suo genere, il " Trattato per la protezione degli operai „ del 15 aprile 1905 intervenuto tra l'Italia e la Francia, in forza del quale i due Governi " desiderando di assicurare alla persona dell'operaio delle garanzie di reciprocità analoghe a quelle già previste dai trattati di commercio hanno convenuto: 1) di facilitare ai cittadini della rispettiva nazione che lavorano nell'altro Stato contraente il godimento dei loro risparmi e di farli partecipare ai beneficî dell'assicurazione sociale; 2) di garantire agli operai l'applicazione di quelle misure di protezione già adottate dalla legislazione rispettiva e di concorrere al progresso della legislazione operaia „. Queste disposizioni stabiliscono dunque non solo il trattamento di parità dei rispettivi operai ma anche l'impegno di promuovere il progresso della legislazione politico-sociale. Perciò il trattato rappresenta una bella conquista della politica sociale e un fattore di progresso anche dal punto di vista della comunione internazionale d'interessi.

D) Atti d'intesa internazionale di carattere statale.

§ 12. — Sviluppo storico.

Gli atti d'intesa più importanti sono evidentemente quelli statali. Sotto questa categoria sono compresi i trattati puri e semplici e le Unioni (*unions*), oppure Enti analoghi di diritto internazionale costituiti da due o più Stati. Sono tali atti d'intesa che rappresentano il fine a cui mira l'evoluzione del movimento economico internazionale e della sua politica, fine che di solito si raggiunge solo allora quando numerosi tentativi di circoli privati o ufficiali hanno precedentemente preparato il terreno ed hanno aperta la via all'azione statale. È ben vero che la storia ci dà notizia di antichi trattati intervenuti fra due Stati, senza che fossero stati preparati dall'azione privata. Ma in tal caso questa ha più tardi notevolmente influito sulla loro evoluzione.

Quale via ha seguìto l'evoluzione dei trattati (statali) concernenti le relazioni economiche internazionali? Essa è passata dal

generale al particolare — si è avuta dunque una progressiva differenziazione; d'altra parte dal semplice è passata al complesso, da un fatto casuale ad un'azione sistematica, dai rapporti contrattuali tra due singoli Stati, ai legami convenzionali reciproci di un gran numero di Potenze — quindi integrazione. È noto che originariamente erano i trattati di pace che contenevano incidentalmente qualche accenno intorno al traffico o al movimento di persone; ma erano delle intese puramente formali per un tempo indeterminato. In seguito i trattati politici, quando il traffico internazionale venne assumendo un' importanza sempre più grande, divennero " trattati di amicizia, di navigazione, di commercio „ ad un tempo, più tardi " trattati doganali e di commercio „, ed infine " trattati di commercio „, i quali non vengono più stipulati in occasione di qualche avvenimento causale, ma regolarmente a periodi (1). Il contenuto di questi trattati andò specializzandosi sempre più a seconda dell'importanza che man mano prendevano le singole materie che prima ne formavano complessivamente l'oggetto; da prima si aggiunsero degli annessi ai trattati di commercio per regolare dettagliatamente una speciale materia prima disciplinata in modo generico, poi si fecero dei trattati speciali *ad hoc*, affatto indipendenti: si conclusero delle convenzioni speciali relative alla rappresentanza consolare, trattati per regolare le imposte concorrenti, convenzioni veterinarie, convenzioni per la protezione della proprietà industriale (brevetti di invenzione, marchi di fabbrica, ecc.). Parallelamente vanno i trattati per la protezione del lavoro e per l'assicurazione operaia, ecc.

Quest'ultima materia, la più recente che è venuta ad estendere la sfera d'azione dei trattati internazionali speciali, fu regolata per la prima volta in un trattato indipendente nel 1904 fra l'Italia e la Francia, come dicemmo, e più tardi fra l'Italia e l'Ungheria; invece altri Stati, come l'impero Germanico, l'Austria, la Svizzera accettarono soltanto di includere una clausola (*sozialpolitische Klausel*) negli ultimi trattati di commercio del 1906, ma con la promessa di addivenire in seguito a degli accordi speciali.

---

(1) L'Ufficio trattati e legislazione doganale (Ministero delle Finanze) ha pubblicato recentemente una raccolta completa dei *Trattati di commercio, dogana e navigazione fra l'Italia e gli altri Stati* in vigore al 1° settembre 1911.

*
* *

Questo processo di specializzazione ebbe luogo anche in quel campo concernente le relazioni economiche internazionali che ha carattere apolitico. Vogliamo dire di quegli atti d'intesa relativi al traffico che hanno un'importanza politico-economica soltanto mediata come quelli in cui non si racchiude il germe di conflitti politico-economici, avendo un'impronta piuttosto neutrale. Citiamo ad esempio: l'Unione telegrafica internazionale (1866), l'Unione postale universale (1874), la Convenzione metrica internazionale (1875), l'Unione internazionale per la protezione della proprietà letteraria (1890), l'Accordo internazionale per il traffico ferroviario (1890), l'Unione per la pubblicazione delle tariffe doganali (1890), l'Unione internazionale per la protezione della proprietà industriale (1902). In questa enumerazione si trovano tanto delle vere e proprie Unioni formate dagli Stati, quanto dei trattati, degli atti d'intesa di contenuto formale (p. e., l'accordo relativo ai trasporti) come pure atti aventi un contenuto sostanziale assai ampio (p. e., l'Unione postale universale). Ma tutti hanno un elemento comune: regolano dei rapporti di carattere apolitico; mentre i trattati di commercio hanno essenzialmente un contenuto politico, in quanto regolano esclusivamente questioni e rapporti politico-commerciali, politico-doganali, o questioni attinenti alla politica dei trasporti.

Si potrebbe farci osservare che il principio della comunione internazionale d'interessi ha fatto bensì dei grandi progressi nel campo apolitico o neutrale, mentre gli atti di natura propriamente politica, come quelli riguardanti il traffico di merci, la navigazione e il traffico ferroviario portano ancor sempre il germe del conflitto d'interessi, rappresentano, per così dire, una specie di armistizio di fronte alla guerra doganale; che questi hanno luogo sempre fra due Stati soltanto e rarissimamente fra più Stati (1). Si osserverà inoltre che altri provvedimenti di grande importanza politico-economica come quelli concernenti l'emigrazione e l'immigrazione vengono generalmente adottati in via autonoma (2). Che resta adunque

(1) Fanno eccezione il noto articolo XI della pace di Francoforte del 1871, l'articolo VIII del trattato di Berlino del 1878, i trattati relativi al Congo del 1890, e la Convenzione di Bruxelles degli zuccheri del 1902.

(2) Un'eccezione è, p. es., il trattato fra gli Stati Uniti d'America e la Cina del 17 marzo 1904, sul divieto d'immigrazione degli operai cinesi negli Stati Uniti.

della tendenza che ha, secondo noi, l'evoluzione della politica economica internazionale di passare gradatamente dal conflitto alla comunione d'interessi?

Tale tendenza domina invece indubbiamente. Certo, ponendo mente alle osservazioni precedentemente fatte, non sarà lecito attendersi che le relazioni economiche fra i varî popoli passino dalla fase del conflitto a quella della comunione nel corso di qualche generazione; un sì breve periodo non è sufficiente a portare delle variazioni notevoli nemmeno in qualche singola branca del movimento economico internazionale. Ma se si tengono presenti periodi di tempo più ampi, la variazione nel senso da noi indicato si noterà certamente. Una volta ciascuna unità economica nazionale regolava il suo commercio estero in maniera affatto autonoma, chiudeva anche totalmente le sue barriere contro l'importazione, se lo riteneva utile. Venne poi l'epoca dei trattati puramente formali, vaghi e sporadici; più tardi si ebbero i trattati che disciplinavano il traffico in modo unilaterale a favore della parte contraente più forte, e finalmente vennero quelli fatti sulla base delle reciproche concessioni deroganti al principio della politica commerciale autonoma. Sin dalla metà del secolo XIX cominciò a trovare applicazione la *clausola della nazione più favorita* la quale contribuì moltissimo ad attenuare la tensione e i contrasti politico-doganali.

Bisogna poi non dimenticare che taluni atti d'intesa che noi attualmente consideriamo come apolitici in tempi più remoti venivano conclusi *sub specie politicae*. Ora, è appunto nel fatto che un numero sempre maggiore di tali atti perde il carattere politico per assumere un carattere neutrale che si deve ravvisare una prova che l'evoluzione si compie avviandosi verso l'attuazione del principio della comunanza d'interessi.

Ma indipendentemente da ciò, i contrasti politico-economici e politico-doganali sono in decrescenza. Le guerre doganali diminuiscono e si attenuano, perchè i popoli comprendono che non è soltanto uno degli avversarî che ne sente danno, ma che il danno è comune ad ambedue le parti in conflitto. A questo proposito la convenzione di Bruxelles degli zuccheri può esser considerata come il primo tentativo di regolare d'accordo fra più di due Stati delle questioni politico-doganali; infatti i premi d'esportazione, che avevano dato luogo a conflitti d'interessi dei più gravi

(vedi Cap. VI, § 22) furono aboliti e i dazî sullo zucchero furono fissati a un *maximum* assai modesto (6 franchi). Le proposte per regolare internazionalmente in modo simile altri casi di conflitto d'interessi derivanti da cause politico-doganali non sono rare; il deputato germanico Gotheim, p. es., ha proposto di convocare una conferenza internazionale siderurgica per regolare i conflitti d'interessi causati dagli alti dazî sul ferro e dai prezzi che fissano i cartelli.

Non sarebbe dunque oggettivo chi volesse negare la tendenza che v'è ad un movimento sempre più vasto d'intesa internazionale nel campo della politica economica. Occasioni e cause a conflitti d'interessi di carattere politico-economico ve ne saranno certamente per lungo tempo ancora: finchè vi sono nuovi paesi che entrano come nuovi elementi a partecipare alle relazioni economiche internazionali, finchè le economie nazionali ultime venute hanno bisogno di affermarsi e di dare sviluppo alla loro produzione, finchè i soggetti economici delle varie economie nazionali attendono il benessere piuttosto dal conflitto che dalla comunione d'interessi..... vi saranno delle cause di conflitto. Ma d'altra parte sono operativi altri fattori che promuovono potentemente quest'ultima. I capitali, che possono emigrare liberamente, senza alcun ostacolo doganale da un paese all'altro, contribuiscono molto, come già fu spiegato (vedi Cap. VI, § 23 e segg.) all'internazionalizzazione della produzione e con ciò anche all'internazionalizzazione della politica economica.

Un altro fattore che servirà ad attenuare una delle più forti cause di conflitti politico-economici è quello del progressivo esaurimento finanziario che viene agli Stati dalle spese per gli armamenti: deve arrivare un momento in cui gli Stati vi pongano una sosta per forza di cose. Infatti a lungo andare la situazione attuale non può continuare, poichè è dimostrato che le spese per gli armamenti (che ammontano per tutti i paesi del mondo a circa 20 miliardi di lire all'anno) non sono in giusto rapporto con le risorse della pubblica finanza. Il reddito cresce in misura assai minore e le imposte più importanti segnano un aumento di gran lunga inferiore di quello delle spese militari.

La crescente internazionalizzazione di alcune importanti forme del movimento economico internazionale rafforza la tendenza alla comunanza d'interessi, contribuisce a diffondere la convinzione dell'utilità che tutti hanno alla risoluzione pacifica dei conflitti politico-economici. Sopratutto coloro che guadagnano il pane col sudore

della fronte hanno il massimo interesse a che il principio della comunanza internazionale d'interessi e il movimento d'intesa abbia l'applicazione e l'estensione più ampia possibile.

§ 13. — Alcuni atti d'intesa più importanti fra gli Stati.
a) Trattati.

A noi interessano particolarmente gli atti d'intesa di carattere statale relativi ai rapporti economici non tanto di due Stati fra loro quanto di gruppi di Stati. Gli atti d'intesa (trattati) stipulati fra due Potenze contraenti sono, come vedemmo, assai antichi e in principio avevano carattere formale. Ma anche importanti questioni concernenti il traffico internazionale furono regolate già da tempo a mezzo di atti d'intesa statali conclusi fra due o più Stati. Ricordiamo gli Atti del Congresso di Vienna (9 maggio 1815), che provvide a disciplinare la navigazione sui fiumi che separano o attraversano più paesi; l'art. 109 dice che la navigazione su tali fiumi deve essere " entièrement libre „ e che " ne pourra, sous les rapports du commerce, être interdite à personne „. Il prelevamento delle tasse deve essere uniforme per tutte le Potenze. Anche il Trattato di Parigi del 30 marzo 1856, stipulato fra la Prussia, la Francia, l'Austria, la Gran Bretagna, la Russia, la Sardegna e la Turchia contiene disposizioni concernenti il traffico internazionale. In base all'articolo 12 il commercio nei porti e nelle acque del Mar Nero non deve esser sottoposto ad alcuna limitazione; l'articolo 15 spiega più chiaramente il principio della libera navigazione sulle correnti e fiumi internazionali, specialmente rispetto alla navigazione sul Danubio. L'Atto di navigazione sul Danubio del 1857 stabilì che questa non possa essere soggetta ad alcuna limitazione o tassa che non sia espressamente contemplata nell'Atto stesso. La navigazione sul Danubio fu regolata più dettagliatamente dal trattato di Londra del 1883. La Prussia, l'Austria, il Belgio e altri Stati conclusero un accordo per l'abolizione delle tasse di passaggio sulla Schelda (1863), come pure un accordo analogo per gli stretti di Sund e di Belt. Citiamo ancora gli Atti di navigazione sull'Elba del 1822 e gli Atti addizionali del 1884, coi quali fu stabilita e disciplinata convenzionalmente la libertà di navigazione sull'Elba, come pure furono regolate le tasse di passaggio ecc. Anche la navigazione sul Reno

fu più volte oggetto di trattati internazionali; così la convenzione tra la Francia e la Germania (di cui allora non faceva parte l'Alsazia-Lorena) del 1804, regolò il pagamento delle tasse di navigazione nei rispettivi territori; il trattato di commercio fra l'Olanda e l'Unione doganale tedesca del 1851 abolì le tasse di navigazione imposte dall'Olanda; la Convenzione del 1860 fra gli Stati rivieraschi ribassò notevolmente le altre tasse; l'Atto di navigazione sul Reno del 1868 abolì completamente ogni sorta di tasse in base al principio della libertà di navigazione.

Il trattato di Berlino relativo ai Balcani (1878).

Ma in questi e in altri simili trattati viene regolata soltanto una branca del traffico internazionale, cioè la navigazione. Ora è interessante il fatto che esiste un altro trattato internazionale di data abbastanza antica il quale contiene delle disposizioni relative al traffico di merci e alla facoltà data a cittadini stranieri di stabilirsi liberamente nei territori dei rispettivi Stati contraenti. È questo il trattato di Berlino del 13 luglio 1878 concluso tra la Germania, l'Austria-Ungheria, l'Italia, la Gran Bretagna, la Francia e la Turchia. In esso fu anche stabilita l'indipendenza degli Stati balcanici, ma furono fissati i principî secondo i quali essi devono svolgere la loro politica economica nei rapporti con l'estero. L'art. 8 relativo alla *Bulgaria* dice: *a)* I trattati di commercio e di navigazione, come tutti gli altri accordi che sono stati conclusi fra le Potenze straniere e la Sublime Porta e che sono ancora in vigore sono valevoli anche per il Principato di Bulgaria e non vi sarà introdotto alcun cambiamento nei riguardi di un'altra Potenza, senza il consenso di questa; *b)* le tasse di passaggio sui fiumi in Bulgaria sono abolite; *c)* i cittadini e il commercio di tutte le Potenze godono il trattamento di perfetta parità; *d)* le immunità e privilegi dei cittadini stranieri, la giurisdizione e il diritto di protezione consolare come pure gli altri diritti e consuetudini introdotte a mezzo delle capitolazioni rimangono in pieno vigore, sinchè non vengano sottoposti a dei mutamenti col consenso delle parti interessate. Le disposizioni sub *a)* e *c)* furono estese anche alla provincia di nuova creazione " Rumelia orientale ", alla quale fu accordata l'autonomia amministrativa.

Per quanto riguarda la politica economica della *Serbia*, l'articolo 37 accoglie i punti *a), b)* e *d)* fissati per la Bulgaria; la Serbia dunque già col trattato di Berlino acquistava piena autonomia, mentre la Bulgaria restava ancora legata, dovendo in base al punto *c)* accordare un trattamento di parità a tutte le Potenze. L'art. 40 regolò inoltre il movimento di viaggiatori e il diritto di domicilio nei rapporti fra la Turchia e la Serbia per i rispettivi sudditi, il che è una prova della completa autonomia riconosciuta a questo paese. Egualmente dicasi per la Rumenia (art. 50). Ma mentre alla Rumenia in base all'art. 49 fu riconosciuto espressamente il diritto di concludere accordi relativamente ai privilegi consolari e al diritto di protezione nel Principato (il che rappresenta un attributo importante dell'autonomia politico-economica), l'articolo 44, alinea 3, prescrive, come l'articolo 8 per la Bulgaria, che i cittadini di tutte le Potenze in Rumenia devono essere posti sul piede di perfetta eguaglianza. Ciò non di meno tanto la Rumenia quanto la Bulgaria riuscirono in tempo relativamente breve a raggiungere completa autonomia anche nel campo politico-commerciale, sì da poter stringere proprî trattati di commercio indipendenti con le Potenze dell'Europa centrale e occidentale.

Il trattato di Berlino del 1885.

Uno degli accordi internazionali più interessanti concernente direttamente la politica doganale è quello contenuto nell'Atto generale della Conferenza di Berlino del 26 febbraio 1885, alla quale hanno preso parte non solo le grandi Potenze, ma anche molti piccoli Stati d'Europa. Riguardo alla libertà di commercio nel bacino del Congo vi è detto: " il commercio di tutte le nazioni gode completa libertà; tutte le bandiere hanno libero accesso lungo la costa e nel detto territorio; qualsiasi atto di trattamento d'ineguaglianza è vietato sia in rapporto alle navi che alle merci; le merci introdotte in questo territorio sono libere da dazî d'importazione e di transito, ecc. ".

Qui dunque per mezzo d'un accordo internazionale fu regolata per la prima volta, rispetto a un territorio, la principale questione della politica doganale: se si debbano abolire i dazî o quali la-

sciare in vigore (1). C'era dunque un altro territorio, oltre l'Inghilterra, retto a regime di completo libero scambio (2). Si obbietterà che come nel trattato di Berlino del 1878, anche in questo si trattava di disciplinare la politica economica di Stati poco sviluppati nei rapporti con paesi potenti e giunti a un alto grado di civiltà, per mettere questi ultimi su di un piede di perfetta eguaglianza relativamente alla concorrenza.

Se non che questa obbiezione tocca piuttosto il grado d'intensità della tendenza all'internazionalizzazione, che noi facciamo constatare, ma non la tendenza stessa. Del resto esiste già un importante trattato internazionale, il quale regola un punto importantissimo di politica doganale e commerciale non solo nei rapporti di grandi Stati di fronte a degli Stati piccoli e poco sviluppati, ma nei rapporti reciproci delle più grandi Potenze commerciali. È questa la Convenzione di Bruxelles sugli zuccheri del 5 marzo 1902.

Specializzazione dei trattati.

Per dare un'idea della progressiva differenziazione e specializzazione in materia di trattati, citeremo alcuni esempi. Fra l'Impero germanico (3) e il Belgio esistono dei trattati speciali (accordi, convenzioni) intorno al reciproco riconoscimento delle società per azioni (1873), intorno ai contrassegni d'indentità sui campioni (1897), sui rapporti che hanno fra loro le fabbriche situate in Germania e le loro filiali nel Belgio e viceversa (1900), e via dicendo. La Francia e la Germania hanno concluso un accordo intorno al trattamento da accordare ai viaggiatori di commercio rispettivi (1902). Fra la Svizzera e la Germania è intervenuto un

---

(1) L'accordo relativo al Congo fu stabilito per la durata di 20 anni.

(2) Ciò vale *pro perfecto*, poichè le Potenze che hanno aderito alla Conferenza di Berlino del 1885 in una " dichiarazione „ fatta alla Conferenza antischiavista di Bruxelles del 1890, convennero che le Potenze aventi possessioni o diritti di protettorato nei territori del Congo possano imporre sulle merci importate dei dazî non superiori al 10 % *ad valorem*. Deve però valere il trattamento di parità e non possono essere imposti dazî di transito.

(3) Vedi *Die Handelsverträge des Deutschen Reiches* (I trattati di commercio dell'Impero germanico), Hrsg. vom Reichsamte des Innern. Berlino, 1906.

accordo a mezzo di uno scambio di note diplomatiche — la forma più semplice di un atto d'intesa internazionale — sui provvedimenti legislativi intorno alla proprietà industriale (brevetti, marchi di fabbrica) concernenti i prodotti d'anilina e altre materie coloranti (1904), come pure intorno al traffico di perfezionamento per certe qualità di seta (1904).

Un altro caso è il trattato intervenuto fra la Francia e la Svizzera (17 febbraio 1899, 21 luglio 1892) riguardo alla corrispondenza telefonica. Su questa materia sono stati conclusi degli accordi: fra il Belgio e i Paesi Bassi (11 aprile 1895), fra il Belgio e la Germania (28 agosto 1895), fra il Belgio e l'Inghilterra (21 novembre 1902).

L'Austria-Ungheria concluse un trattato per evitare l'imposta concorrente, prima con la Sassonia (21 gennaio 1903) e poi con la Baviera (6 ottobre 1903). Lo scopo di questi due trattati è di fare sì che un'impresa industriale la quale ha delle fabbriche tanto in Austria-Ungheria che in Baviera o rispettivamente in Sassonia abbia a pagare le imposte sul reddito industriale e sull'industria nei due Stati in misura corrispondente al numero e importanza degli stabilimenti industriali che vi sono situati. Non vi è contemplata dunque che l'imposta sul reddito industriale e sull'industria; vi è chiaramente definito che cosa si debba intendere per stabilimento industriale soggetto a imposta ai sensi del trattato.

Sono numerose anche le convenzioni speciali fra due Stati europei relativamente al trattamento da usarsi alle navi rispettive nei porti.

§ 14. — b) Unioni (1).

Parleremo ora di alcuni atti d'intesa di carattere statale con contenuto strettamente apolitico i quali tendono ad applicare il principio della comunione d'interessi regolando convenzionalmente certe materie che interessano più o meno direttamente il movimento economico internazionale.

---

(1) Vedi Friedrich Mieli, *Die internationalen Unionen über das Recht der Weltverkehrsanstalten und des geistigen Eigentums*. Lipsia, 1889.

Unione postale universale.

Uno dei più bei successi dell'azione in favore delle intese internazionali è stato la creazione dell'*Unione postale universale* (1874). Lo sviluppo delle comunicazioni postali tra i diversi Stati aveva già precedentemente determinato parecchi di essi ad addivenire a singoli accordi per regolare il transito delle rispettive spedizioni che passavano per il territorio di uno dei contraenti e con destinazione per un altro paese. Si fissava il diritto di transito e si stabiliva in quale misura la tassa di porto doveva venire ripartita tra il paese mittente e quello di transito.

Nel 1850 l'Austria, la Prussia e gli altri Stati tedeschi costituirono un'Unione postale, la quale fissò norme, tariffa e trattamento uniforme delle spedizioni postali rispettive entro la zona dell'Unione.

A poco a poco si fece strada l'idea di formare un'Unione postale universale di cui si riconobbe la grande utilità. Dopo un lungo periodo di preparazione essa fu costituita in base al Trattato postale universale del 9 ottobre 1874 firmato da 21 Stati aventi una superficie di 40 milioni di Km² con 350 milioni di abitanti. Attualmente l'Unione postale comprende quasi tutto il mondo civile (104 milioni di Km² e 1071 milioni di abitanti).

Il territorio dei singoli Stati dell'Unione forma un'unica zona per la quale valgono principî uniformi rispetto al trattamento delle spedizioni postali (libertà di transito, tassa di porto uniforme di 25 cent., ecc.) (1).

L'importanza dell'Unione si può misurare soltanto ponendo mente al precedente stato di cose che presentava degli ostacoli formidabili al libero svolgimento delle comunicazioni postali.

Il trattato di Berna non vieta agli Stati aderenti all'Unione di costituire delle Unioni più ristrette fra loro, con tariffe spe- ecc. È così che sorsero " les Unions postales restreintes " -Bretagna e Stati Uniti; Stati Uniti e Germania; Germania, tria-Ungheria e Lussemburgo; Austria-Ungheria e Serbia;

(1) Vedi *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, articolo *Post*.

Serbia e Bulgaria; Bulgaria e Rumenia; Portogallo e Spagna; Belgio e Paesi-Bassi; Unione postale Sud-Africa, scandinava, australiana; Unione postale britannica).

La più grande delle Unioni postali ristrette è quella degli Stati ispano-americani che è andata in vigore il 1° gennaio 1912. Essa comprende tutta l'America del Sud e garantisce a tutti i contraenti reciprocamente gratuità di transito territoriale e marittimo per tutte le corrispondenze postali (1). Questa Unione ha uno spiccato carattere continentalista.

***

Malgrado la sua importanza, l'Unione ha avuto uno sviluppo piuttosto lento dal lato sostanziale. È vero che il numero degli Stati aderenti aumenta continuamente; che nel corso di un quarto di secolo il contenuto del trattato è andato prendendo una estensione sempre maggiore e l'organismo si è via via perfezionato; ma l'applicazione di quei principî che costituirebbero un programma a larghe vedute incontra opposizione. Infatti è caratteristico che, per es., il ribasso delle più importanti tasse postali, quello sulla corrispondenza da 25 a 10 centesimi o *pfennige*, non è ancora stato concordato internazionalmente fra gli Stati aderenti alla Unione ma soltanto fra singoli Stati a mezzo di trattati speciali bilaterali. Ora, vorranno opporvisi proprio quegli Stati che tendono a far concorrenza all'Inghilterra, all'Egitto, alle Indie, al Canadà, ecc., dal momento che l'Inghilterra ha adottato la tariffa di 10 centesimi (*one penny*) nei rapporti fra la madre-patria e le colonie? Il limite massimo della tassa per l'invio di moneta è troppo basso e non dovrebbe neanche esser fissato. Ma forse verrà prima introdotto il *clearing* internazionale.

Un grande progresso consisterebbe nella creazione di un francobollo internazionale, proposto da J. J. Reis al Congresso postale universale di Vienna del 1891, e sostenuto più tardi (1894) da

(1) [Aggiunta del Traduttore]. Vedi *Documentos del Primer Congreso Postal Continental Sudamericano de Montevideo*.

Arved Jürgenshon, il quale propose il francobollo e la cartolina internazionale di risposta. Contro il francobollo universale si osserva che la differenza nel corso del cambio delle monete dei varî Stati darebbe luogo al commercio dei francobolli (non si parla qui naturalmente dei francobolli usati), il che è incompatibile con la natura della cosa. Ma un tal commercio sarebbe meno compatibile di quello che si fa delle monete e dei valori di Stato? La legislazione nazionale potrebbe facilmente prendere dei provvedimenti per evitare che l'amministrazione postale avesse a subire delle perdite. Tuttavia v'è poco da sperare nella realizzazione di tale proposta, dal momento che non si è ancora giunti ad unificare i francobolli neanche in seno all'Impero germanico (la Baviera ha ancora dei francobolli suoi proprî). Un qualche successo ebbe l'ultimo Congresso postale universale (Roma, 1906) il quale approvò il buono di risposta valevole per tutti gli Stati aderenti all'Unione. Esso sostituisce il francobollo di risposta.

Unione telegrafica internazionale.

La grande importanza che ha la telegrafia per la vita economica moderna fece sorgere ben presto il bisogno di regolare questa materia in modo uniforme in tutto il mondo. Già nel 1850 si formò l'Unione telegrafica austro-germanica; nel 1852 una simile tra la Francia, il Belgio, la Svizzera e il regno di Sardegna. Queste due Unioni si riunirono a Parigi nel 1865 al I Congresso telegrafico internazionale, il quale approvò un trattato che poco dopo (16 maggio 1865) fu sottoscritto da 20 Stati europei. Il trattato ha il contenuto seguente: principî comuni per il trattamento dei telegrammi e vaglia telegrafici internazionali; principî uniformi per il conteggio e l'espressione delle monete in valuta estera. Non si giunse però ad unificare e a ribassare le tariffe telegrafiche. Al II Congresso (Vienna, 1868) anche i rappresentanti delle amministrazioni telegrafiche dell'Asia aderirono all'Unione europea; nella successiva convenzione telegrafica del 1° giugno 1869 fu stabilito: di introdurre alcuni ribassi della tariffa telegrafica, di compilare una statistica uniforme sulla telegrafia, di fondare un *Ufficio internazionale di telegrafia* a Berna e di pubblicare un organo dell'Unione (" Journal télégraphique „).

Già il III Congresso internazionale di telegrafia (Roma, 1872) si era occupato delle Società internazionali (private) dei cavi sottomarini, ma la Convenzione internazionale per la protezione dei cavi sottomarini fu conclusa a Parigi solo nel 1884; essa fu sottoscritta da 38 Stati. Alla IV Conferenza (Pietroburgo, 1875) fu deliberato un tenue ribasso di tariffa; ma la VI Conferenza (Berlino, 1885) segna invece, quanto alle tariffe, un progresso notevole: si approvò la pura tariffa a parola e la tassa unica valevole fra tutti gli uffici di due Stati nei loro rispettivi rapporti; solo alla Russia e alla Turchia fu concesso, in vista della lunghezza delle loro linee, di imporre delle tenui tasse supplementari; rispetto ai cavi sottomarini si concordò una tassa di transito. In base alle deliberazioni della VII Conferenza (Parigi, 1890) i varî Stati furono suddivisi in tre gruppi con tassazione diversa per ciascun gruppo (5, 10, 20 centesimi per parola). Le tasse supplementari sono però ancora troppo alte e un po' complicate.

Nel Congresso successivo si trattò della telegrafia senza fili. È assai importante a questo riguardo la Convenzione del 3 novembre 1906, segnata a Parigi da 26 Stati: essa stabilisce, fra il resto, che tutti i sistemi di telegrafia senza fili abbiano diritto al trattamento di parità e che all'Ufficio internazionale di Berna venga aggregato un nuovo servizio concernente la telegrafia senza fili.

Unione per la Protezione della proprietà industriale.

Un prezioso servigio nei rapporti economici e giuridici internazionali a favore del commercio e dell'industria è reso dall'*Unione per la Protezione della proprietà industriale*, la quale fu istituita dalla Convenzione di Parigi del 20 marzo 1883. A datare dall'epoca della sua fondazione essa si è notevolmente sviluppata; a ciò hanno contribuito specialmente gli Accordi, detti di Madrid, del 14 e 15 aprile 1891. I vantaggi economici che arreca questa Unione sono i seguenti: i sudditi di uno degli Stati aderenti godono in qualsiasi altro Stato aderente la medesima protezione che i cittadini per quanto riguarda la protezione delle proprie invenzioni, marchi di fabbrica, ragione, insegne commerciali; i diritti che hanno i sudditi di uno Stato sulle proprie invenzioni, marchi di fabbrica e insegne sono tutelati, dal momento del deposito della domanda

di brevetto, in tutti gli Stati aderenti per un certo tempo, di guisa che non è necessario eseguire il deposito contemporaneamente in tutti gli Stati; con ciò si risparmiano spese talora ingenti. Ogni suddito estero è protetto, come se fosse un cittadino, contro la concorrenza sleale; l'uso illecito di marchi, scritte commerciali protetti dà al danneggiato il diritto di far sequestrare le merci fraudolentemente contrassegnate in qualsiasi Stato aderente. Di più, i sudditi di qualsiasi Stato aderente possono rivolgersi per informazioni all'Ufficio internazionale dell'Unione a Berna (1).

Oltre l'Unione, che è di carattere statale, esiste anche una " Associazione internazionale per la protezione della proprietà industriale ", di carattere privato, la quale ha già tenuto parecchi congressi ed esplica una proficua azione tendente all'internazionalizzazione. All'VIII Congresso ch'ebbe luogo a Lüttich (1905), per esempio, si trattarono i seguenti argomenti: protezione internazionale degli espositori, protezione giuridica dell'industria nei territori soggetti alla giurisdizione consolare; disposizioni sulla legalizzazione dei documenti; istituzione di un ufficio internazionale per il deposito di disegni e modelli; disposizioni internazionali per evitare le false indicazioni di provenienza, e altre.

Altri Atti d'intesa. — Bureaux internazionali.

Esistono numerose altre convenzioni internazionali, le quali toccano solo indirettamente i rapporti economici. Oltre la convenzione di Berna (1890) sui trasporti ferroviari già citata, ricordiamo la Convenzione internazionale di Berna del 9 settembre 1886 per la protezione delle opere letterarie e artistiche con l'Atto aggiuntivo di Parigi del 4 maggio 1896; essa introdusse delle notevoli innovazioni nel diritto internazionale (2).

---

(1) Vedi Beck von Mannagetta, *Die internationale Union zum Schutze des gewerblichen Eigentums* (L'Unione internazionale per la protezione della proprietà industriale). Vienna, 1903.

(2) Vedi Karl Junker, *Die Berner Konvention zum Schutze der Werke der Literatur und der Kunst* (La Convenzione di Berna per la protezione delle proprietà letteraria e artistica). Vienna, 1900.

E infine ricordiamo: la Convenzione internazionale sulla filossera del 3 novembre 1881; la Conferenza antischiavista di Bruxelles del 2 luglio 1890; la Convenzione sanitaria internazionale del 30 gennaio 1892; la Convenzione internazionale sul colera del 15 aprile 1892; la Convenzione internazionale del 3 aprile 1894 sulle misure sanitarie da adottarsi per i pellegrinaggi alla Mecca e al Golfo Persico.

In base alle Unioni e Convenzioni internazionali sorsero in progresso di tempo numerosi Uffici internazionali, i quali traggono i mezzi finanziari dai contributi degli Stati aderenti o contraenti. È loro còmpito di eseguire i lavori preparatorî per conferenze, riunioni di delegati, dare esecuzione alle deliberazioni prese dagli organi competenti, ordinare e sbrigare gli affari, raccogliere materiali, ecc., secondo le disposizioni concordate, fare pubblicazioni periodiche riguardanti la loro sfera d'azione, dare informazioni. In qualche caso questi Uffici fungono anche da tribunali arbitrali; il *Bureau* dell'Unione postale fa anche il servizio internazionale dei *clearing* per alcuni Stati nei loro rapporti con altri Stati aderenti. È un fatto significativo che degli affari tanto importanti concernenti il servizio amministrativo internazionale, quali il *clearing* e la giurisdizione arbitrale, siano affidati a degli Uffici internazionali stabili riconosciuti.

Quasi tutti gli Uffici internazionali di carattere statale sono a Berna o a Bruxelles. Hanno sede a Berna l' Ufficio dell' Unione telegrafica, quello dell' Unione postale, quello dell' Unione per la protezione della proprietà industriale, col quale nel 1888 si fuse l'Ufficio dell'Unione per la protezione letteraria e artistica, l'Ufficio per i trasporti ferroviari internazionali. A Bruxelles si trovano tre Uffici, quello per la pubblicazione delle tariffe doganali, istituito dalla Convenzione 5 luglio 1890; quello della Conferenza antischiavista e l' Ufficio fondato in base alla Convenzione degli zuccheri del 1902. Parigi è la sede dell'Ufficio internazionale metrico, e — *last non least* — all'Aja v'è l'Ufficio del tribunale arbitrale internazionale.

L'Istituto internazionale d'agricoltura.

Analogo ai Bureaux internazionali sopra nominati è l'Istituto nternazionale d'Agricoltura, con sede in Roma, il quale ha non ieve attinenza con le relazioni economiche internazionali, benchè nch'esso svolga la sua attività in una sfera strettamente apoitica. Deve la sua fondazione all'iniziativa del Re d'Italia, su roposta dell'americano David Lubin. Questi comprese che certi roblemi economici di interesse internazionale, come quelli relativi l prezzo delle derrate (specie dei cereali il cui mercato è ormai liventato mondiale), all'equilibrio fra la domanda e l'offerta del avoro agricolo e via dicendo, potevano essere risolti soltanto da n organismo internazionale, il quale mediante informazioni uniformi, certe, regolari, imparziali pubblicate a tempo e divulgate capidamente, mettesse gli agricoltori di ogni nazione in grado di conoscere la loro rispettiva posizione nella bilancia della produzione economica mondiale, al fine di assicurare un più giusto equilibrio fra la domanda e l'offerta. Nel 1905 fu convocata dal Re d'Italia una Conferenza internazionale d'Agricoltura e in essa fu decisa la creazione di questo Istituto, la cui organizzazione, i cui scopi e sfera d'azione sono determinati dalla Convenzione internazionale del 7 giugno 1905.

L'Istituto è una istituzione di Stato in cui ogni Potenza è rappresentata da delegati di sua scelta. Esso, limitando la sua azione al campo internazionale, cioè senza toccare gli interessi particolari dei singoli Stati, ha il còmpito di: *a)* raccogliere, studiare e pubblicare con la maggiore celerità possibile tutte le notizie e dati statistici, tecnici o economici concernenti la coltura, la produzione sia animali che vegetale, il commercio dei prodotti agricoli e i prezzi praticati sui diversi mercati; *b)* comunicare tali dati e notizie agli interessati con la massima rapidità; *c)* render noti i salari della mano d'opera rurale; *d)* far conoscere le nuove malattie delle piante che si verificassero su qualunque punto del globo, indicandone i rimedi; *e)* studiare i problemi riguardanti la cooperazione, l'assicurazione, il credito agricolo e pubblicare informazioni utili in materia; *f)* presentare all'approvazione dei Governi dei provve-

dimenti per la protezione degli interessi comuni degli agricoltori e per il miglioramento delle loro condizioni.

Uno dei còmpiti principali dell'Istituto è quello dell'unificazione dei metodi sia per la statistica della produzione che per la statistica del commercio dei principali prodotti agrari. Esso fa parecchie pubblicazioni mensili che vengono diffuse a migliaia di esemplari in tutto il mondo. Conta cinquanta Stati aderenti, numero che non è raggiunto da nessun'altra organizzazione internazionale, nemmeno dall'Unione postale universale.

E) L'internazionalizzazione in altri campi.

§ 15. — Misure e pesi.

Benchè di natura tutt'affatto apolitica, la questione dell'internazionalizzazione dei pesi e delle misure non è ancora risoluta, mentre essa molto servirebbe a facilitare e semplificare certi rapporti economici internazionali. Sembra che qualche Stato consideri i suoi propri pesi e misure come qualche cosa di sacro per la nazione e che non possa decidersi ad abbandonare i vecchi sistemi. Ma è questione di tempo, perchè non è possibile sottrarsi alle esigenze e alle necessità del commercio e del traffico.

Diremo, in brevi cenni, ciò che si è fatto allo scopo di internazionalizzare le misure e i pesi. Il 20 maggio 1875 fu sottoscritta a Parigi da 18 Stati la Convenzione internazionale metrica. Essa contempla l'istituzione e il funzionamento di un Ufficio internazionale per i pesi e misure e per la esatta costruzione della misura metrica originale (1 m.) e del peso metrico (1 Kg.), i quali sono conservati nell'Ufficio a Parigi. Gli Stati contraenti devono ridurre le loro misure e pesi normali in base a tali unità di peso e di misura.

L'internazionalizzazione del sistema decimale incontra gravissima opposizione nell'Inghilterra e negli Stati Uniti d'America. Ma gli inglesi già riconoscono che la loro scarsa adattabilità alle consuetudini commerciali di altri popoli nuoce alla loro esportazione, con vantaggio delle altre nazioni. Si dovrebbe accorgersi quanto sia superfluo dover insegnare agli allievi delle scuole commerciali tutta la serie dei varî pesi e misure che sono in uso. Vi sarebbero

ben altre materie per lo studio delle quali essi potrebbero impiegare meglio il loro tempo, se per mezzo di una Convenzione internazionale si introducessero dovunque misure e pesi uniformi.

Per iniziativa del geologo americano Shaler si è costituita al principio del 1906 una commissione formata di scienziati e di pratici competenti inglesi e americani, la quale ha il còmpito di studiare quali siano i migliori mezzi per introdurre il sistema decimale in Inghilterra e negli Stati Uniti. Del resto anche i consoli inglesi già da tempo osservano nei loro rapporti che il sistema duodecimale è troppo complicato e antiquato e che ad esso in parte si deve ascrivere il relativo regresso che ha segnato in questi ultimi anni il commercio estero inglese.

Anche numerose Camere di commercio del Regno Unito si dichiararono favorevoli al sistema decimale e così pure la Conferenza coloniale del 1902; le colonie stesse fecero dei passi (1904) in proposito, sicchè il governo britannico presentò un progetto per trasformare il sistema dei pesi e misure. Ma il progetto non divenne ancora legge, perchè i partigiani del sistema duodecimale seppero guadagnarsi la Camera Alta, che fin da principio aveva dimostrato di accogliere sfavorevolmente la riforma. A Manchester si costituì persino una " Associazione per i pesi e misure britannici „ con filiali negli Stati Uniti e nel Canadà allo scopo di combattere il sistema decimale; tuttavia essa propose di ridurre a uniformità le varie specie di sistema duodecimale e di adottare provvedimenti per facilitare la riduzione dei calcoli decimali a calcoli duodecimali. Questa Associazione sostiene che l'abolizione del sistema duodecimale porterebbe una rivoluzione nel commercio con gravissime spese; che se si vuol riformarlo bisogna andare gradatamente per non portar turbamenti.

Dobbiamo far menzione in questo paragrafo anche dei Congressi internazionali per l'unificazione della numerazione dei filati. Ne ebbero luogo parecchi, e precisamente: a Vienna nel 1873, a Bruxelles nel 1874, a Torino nel 1875, a Parigi nel 1878 e nel 1900. Le deliberazioni di questi Congressi proposero invariabilmente che la numerazione e il peso dei filati si facciano in base al sistema decimale. Nel 1873 si fece la Convenzione sulla numerazione internazionale dei filati; ma l'Inghilterra, gli Stati Uniti d'America e la Russia non vi hanno ancora aderito e perciò non si è potuto giungere al risultato desiderato. Sicchè ancor oggi i filati di cotone

vengono trattati, quanto alla numerazione e al peso, in parte a sistema inglese e in parte a sistema francese, i filati di lino vengono trattati secondo il sistema inglese e austriaco, le jute a sistema inglese, i filati di lana secondo varî sistemi, la seta grezza secondo il sistema austriaco, lionese o torinese.

§ 16. — **Servizio internazionale di giro e clearing.**

È sempre una questione aperta quella di regolare il servizio internazionale di *chèques*, giro e *clearing*. Veramente le spedizioni di moneta da un paese all'altro sono state molto ridotte dal commercio internazionale delle divise. Ma lo *chèque* ha delle funzioni che la cambiale non può compiere; d'altra parte il *clearing* internazionale faciliterebbe in modo straordinario i pagamenti e i conteggi internazionali. Fu un progresso che portò grandi benefici quello dell'istituzione del servizio di *chèques* e di *clearing* fra le Casse di risparmio postali dell'Austria e quelle dell'Ungheria e fra esse e la Banca tedesca dello Stato (*Deutsche Bank*) a Berlino. Si dovrebbe formare un Comitato internazionale composto non solo di rappresentanti dei Governi ma anche di reputati commercianti, finanzieri e industriali, con l'incarico di elaborare delle proposte per introdurre nei pagamenti e conteggi internazionali tutte le semplificazioni e facilitazioni possibili. Quanta perdita di tempo e di danaro si risparmierebbe!

Non ci dissimuliamo che al servizio internazionale di giro si oppongono delle difficoltà non lievi, come le differenze dell'unità monetaria, le oscillazioni nel corso dei cambi e altre. Al Congresso della " Associazione economica dell'Europa centrale " (*Mitteleuropäische Wirtschaftsverein*) ch'ebbe luogo a Vienna nel 1906 furono presentate delle relazioni interessanti su questa materia, e da tutti gli oratori, uomini assai competenti, fu ammessa l'utilità e la possibilità di introdurre a poco a poco con provvedimenti graduati il servizio internazionale di giro. Anche il Congresso internazionale delle cooperative agrarie (Piacenza, 1908) si espresse in favore dell'introduzione del servizio internazionale di giro e *clearing*.

§ 17. — Unità monetaria internazionale.

Data la lentezza con cui si svolge il processo di internazionalizzazione e gli ostacoli e le difficoltà che incontra, sembrerà forse ozioso che si parli già ora di internazionalizzazione in due campi che hanno dell'utopistico: la moneta e la lingua internazionale.

Alcuni spiriti ardimentosi si sono messi all'opera per dimostrare al mondo, che li ascolta incredulo, quali grandi vantaggi economici apporterebbe l'introduzione di una unità monetaria convenzionale valevole per tutti i paesi, mentre attualmente la varietà delle monete rappresenta un ostacolo al libero svolgersi dei rapporti economici internazionali e degli scambi.

Chi non vuol passare per utopista deve domandarsi quali difficoltà si oppongano alla realizzazione d'una tale idea, sia dal lato pratico che da quello teorico. Esse si possono riassumere così: orgoglio nazionale, indifferenza e inerzia generali, ragioni finanziarie e tecniche. Mentre già colle due prime bisogna ben fare i conti, perchè la tendenza al mutamento ha poca presa su di esse e solo la forza del tempo riesce ad indebolirle e ad attenuarle, d'altra parte le ragioni scientifiche e tecniche sono ancor più gravi. Infatti non si può concepire in qual modo tutti i sistemi monetari e le valute dei varî Stati possano essere ridotti ad unità. Questi sistemi, differenti fra loro *ab ovo*, si sono poi sviluppati a seconda delle particolari condizioni economiche e politiche nazionali, sicchè si sono andati allontanando l'uno dall'altro sempre più, e le diversità si sono fatte più profonde. Tuttavia si è giunti a formare delle Unioni monetarie fra Stati che economicamente differiscono abbastanza; tale quella degli Stati che formavano l'antica Confederazione tedesca (1838), quella dei paesi latini e l'Unione dei paesi scandinavi. Si noti poi che in passato il dollaro spagnuolo d'argento serviva effettivamente, senza che vi fossero convenzioni, come mezzo generale per gli scambi ad un grande gruppo di paesi nel nuovo mondo. Ma in tutti questi casi si tratta di paesi affini per razza o per nazionalità.

Non occorre certo star a dimostrare il vantaggio che porterebbe al traffico internazionale l'introduzione di una moneta unica; ma per giudicare quanto sia difficile giungere a ciò, ricorderemo due fatti. Tre monete d'argento quali il *marco* tedesco, lo *scellino* in-

glese e il *quarter* ($^1/_4$ di dollaro) degli Stati Uniti hanno tutte una grandezza quasi eguale e anche per il valore non differiscono che di poco; tuttavia appartengono a sistemi monetari diversissimi. D'altra parte i cambiamenti nella valuta son difficili a introdurre anche nell'àmbito di un singolo paese, perchè devono cozzare contro abitudini inveterate. Quindi è ancora troppo ottimistico parlare di una unità monetaria internazionale.

Pur riconoscendo ciò, facciamo menzione della proposta dell'americano Charles H. Swan (1) la quale può esser considerata come la base di ulteriori tentativi. Swan propone di coniare una moneta d'oro, *dekade*, di 10 grammi di 915/1000 di fino; essa dovrebbe avere il valore di 25 scellini ed essere ragguagliata a 30 franchi, o 30 corone, o 6 dollari, o 12 rubli. Difficoltà maggiori si avrebbero applicandola al sistema monetario germanico, mentre gli altri sistemi potrebbero assai facilmente adattarsi alla *dekade*. Sarebbe desiderabile che dei competenti studiassero la proposta di Swan.

§ 18. — Lingua commerciale internazionale.

Non meno forti sono gli ostacoli che si oppongono all'introduzione di una lingua internazionale. La lingua è la caratteristica nazionale più spiccata e più importante; qualunque tentativo che possa portarle attentato deve necessariamente incontrare un'opposizione formidabile. Tuttavia l'introduzione d'una lingua internazionale non mira affatto a soppiantare gli idiomi nazionali; nella mente degli ideatori essa è destinata a servire come un mezzo facile di farsi comprendere per i popoli di lingua diversa. Del resto già in tempi non molto lontani certe lingue hanno servito a persone lontane come mezzo per comunicarsi le idee inerenti a un dato ramo di attività o professione, senza che esistessero delle convenzioni in proposito. La lingua latina fu ed è la lingua internazionale per talune scienze, la francese è la lingua della diplo-

(1) *An international gold coinage*. Conferenza, tenuta alla Società di statistica di Manchester, il 12 gennaio 1902.

mazia, l'italiana è la lingua della musica e in tempi andati era lingua universale per il commercio.

All'epoca nostra la mancanza di un mezzo che faciliti il modo di comunicare con individui di lingua diversa si fa sentire sempre maggiormente nelle relazioni internazionali; è perciò che si è tentato di creare una lingua internazionale. Tutti hanno sentito parlare prima del *Volapük* e più tardi dell'*Esperanto*, le due lingue internazionali proposte, ma in verità con ben scarso successo.

F) Diritto internazionale.

§ 19. — Collisione di norme giuridiche.

Fu già osservato che l'internazionalizzazione del diritto relativo al traffico ha fatto progressi assai più scarsi che non lo sviluppo degli altri atti d'intesa in materia. E come entro l'àmbito di un'unità economica così nell'orbita più vasta delle relazioni economiche internazionali l'evoluzione giuridica sta molto addietro a quella del traffico. Sicchè quando l'evoluzione giuridica è troppo lenta, il traffico si crea esso stesso un nuovo diritto corrispondente alle mutate condizioni, sotto forma di diritto consuetudinario, di usanze, di diritto non scritto, di nuovi tipi di contratto non contemplati dal diritto positivo.

Il movimento economico internazionale risente effetti dannosi dalla diseguaglianza delle norme giuridiche vigenti nei varî paesi, e la collisione fra esse è tanto più frequente quanto più questo movimento si intensifica. Non si tratta di pretendere che per due o più Stati valgano norme eguali, ma semplicemente di stabilire quale norma si debba applicare in un caso concreto: la norma sancita dallo Stato *A* o quella dello Stato *B*? Almeno in questo senso si dovrebbe rimediare all'attuale condizione di incertezza mediante accordi internazionali i quali diano il criterio direttivo nei casi dubbi. È appunto da questo punto di vista, cioè dal lato puramente formale, che si parla al giorno d'oggi di diritto internazionale privato.

È un fatto rallegrante che dopo sforzi di lunghi anni si è finalmente giunti a fare delle convenzioni internazionali su varî punti

di diritto privato. Nel 1902 furono firmati all'Aja dai rappresentanti della massima parte degli Stati europei tre modesti accordi per eliminare la collisione dei varî diritti nazionali nei rapporti fra cittadini e stranieri o fra sudditi di differente nazionalità nelle questioni riguardanti il matrimonio, il divorzio, la tutela (1). Che progresso lento si è fatto sino al XX secolo in questo campo, mentre Geremia Bentham già alla fine del secolo XVIII aveva formulato le basi di un codice di diritto internazionale!

Anche qui l'evoluzione ha seguito lo stesso cammino che quella di tutti gli altri atti d'intesa: da prima sono i privati che fanno dei tentativi, poi si discute in seno ai congressi, alle associazioni internazionali, finalmente si iniziano trattative diplomatiche che conducono alla conclusione di accordi statali. Nel 1873 sorse a Bruxelles la " Associazione per la riforma e codificazione delle leggi delle nazioni ", nello stesso anno a Gent l' " Istituto di diritto internazionale ". Quella esplicò un'azione pratica facendo un'attiva propaganda, questo si dà a un'opera scientifica. Si deve in gran parte all'energia e all'entusiasmo spiegati a suo tempo da uomini eminenti, quali furono il Mancini e l'olandese Asser, se i tre accordi sopracitati, che sono il primo segno visibile dell'intesa internazionale in materia di diritto privato, giunsero alla loro conclusione. Purtroppo due grandi Stati, l'Inghilterra e gli Stati Uniti d'America, non vi hanno aderito. Kahn è d'opinione che ciò sia avvenuto a causa della diffidenza che ha la razza anglo-americana verso la così detta scuola giuridica continentale, nonchè dalla diversità troppo marcata tra il diritto continentale e il diritto inglese. Questa diversità è tale che sarà un grave ostacolo all'internazionalizzazione del diritto anglo-americano. In generale tutta la concezione giuridica fuori del continente europeo è diversa; p. e., la concezione che si ha oltre oceano della patria potestà o della potestà maritale è completamente diversa da quella romana dalla vecchia Europa (2); il diritto non scritto della libera perso-

(1) Vedi Franz Kahn, *Die einheitliche Kodifikation des internationalen Privatrechtes durch einheitliche Staatsverträge* (La codificazione unitaria del diritto internazionale privato per mezzo di trattati internazionali). Lipsia, 1904.

(2) Vedi Josef M. Baernreither, *Jugendfürsorge und Strafrecht in den Vereinigten Staaten von Amerika* (La protezione della gioventù e il diritto penale negli Stati Uniti d'America). Lipsia, 1905.

nalità vale colà assai di più che non il diritto positivo scritto nei grossi codici che poco dopo promulgati sono già invecchiati (1). La diversità qui notata trova riscontro anche con le differenze che già abbiamo incontrato nel campo politico-economico-sociale. Qui l'evoluzione seguirà probabilmente il cammino da oriente verso occidente e forse non a danno dell'Europa; l'Europa dovrà anglicizzare e americanizzare a poco a poco il suo diritto; ad ogni modo con il sopravvento sia dei principî giuridici europei sia di quelli anglo-americani si giungerà all'internazionalizzazione del diritto.

§ 20. — Il diritto e le esigenze del traffico internazionale.

Nelle relazioni economiche internazionali si manifesta fortemente il bisogno che su questo o quel punto si stabiliscano norme giuridiche uniformi non solo formalmente ma anche nella sostanza.

Il Kahn propone la creazione di una " suprema autorità per la legislazione in materia di diritto internazionale privato e per la sua interpretazione "; ma ciò non può considerarsi che come uno stadio lontano dell'evoluzione. Vi sono gruppi di norme giuridiche così intimamente connesse con le caratteristiche particolari sia naturali che storico-politiche di una unità economica nazionale che rispetto a certi rapporti giuridici non si può parlare di internazionalizzazione, almeno sino ad un'epoca avvenire assai lontana. Tali sono, p. es., il diritto relativo agli immobili, il diritto sui beni parafernali, il diritto di patria potestà, ecc. Ma all'internazionalizzazione di tali norme l'economia è interessata ben poco. Ciò che a noi importa è l'adozione di norme internazionali uniformi in quelle parti del diritto che concernono direttamente il traffico, il commercio, i trasporti, il movimento di persone, l'assicurazione,

(1) Vedi Gneus Flavius, *Der Kampf um die Rechtswissenschaft* (La lotta per la scienza del diritto). Lipsia, 1906.

i pagamenti e il procedimento esecutivo. Qualche capitolo di questo che potrebbe chiamarsi " diritto internazionale del traffico „ (*internationales Verkehrsrecht*) è stato già da tempo elaborato e anche codificato; v'è già uniformità di norme giuridiche, non soltanto dal lato formale ma anche da quello del contenuto, p. es., per quel che riguarda la protezione della proprietà industriale e della proprietà artistica. Il diritto cambiario è basato su principî uniformi nella maggior parte degli Stati che hanno uno sviluppo commerciale rilevante; non così invece avviene per le norme che regolano gli *chèques*, per altre parti del diritto commerciale (diritto relativo alle spedizioni, commissioni, diritto marittimo, sulle società per azioni, sul fallimento, ecc.); benchè anche in queste materie talune norme coincidano, tuttavia le differenze di trattamento giuridico sono ancora così grandi che sarebbe da desiderare che qualcuna delle più sensibili venisse eliminata convenzionalmente (1).

Anche il diritto processuale abbisogna di una riforma che lo adatti meglio alle esigenze del traffico internazionale. Sarà còmpito del futuro quello di portare le norme relative al diritto processuale a uniformità di contenuto. Ma per ora ciò che si può attuare sarebbe un'intesa internazionale per fissare i principî in base ai quali ha da svolgersi il procedimento civile o commerciale nelle cause fra cittadini di diversa nazionalità; così si dovrebbe regolare per convenzione la questione della cauzione da prestarsi dall'attore (2), il risarcimento delle spese processuali alla parte vincente, ecc. Sopratutto tutti gli Stati interessati al traffico internazionale dovrebbero stipulare trattati per la tutela giuridica degli interessi dei rispettivi cittadini all'estero. Del resto in qualche trattato si trovano già delle tracce di un diritto processuale internazionale. Offre un esempio la Convenzione internazionale di Berna (14 ottobre 1890) sul traffico ferroviario. All'art. 56 è detto che:

---

(1) Un lavoro scientifico preparatorio assai pregevole in proposito è la pubblicazione delle leggi di tutti i paesi relative al commercio. Tale è, p. es., la raccolta *Die Handelsgesetze des Erdballes*, in quattro lingue, fondata da O. Borchandt e continuata da J. Kohler e H. Dove, Berlino.

(2) Su tale questione ha preso delle deliberazioni la Conferenza della Pace all'Aja, nel 1902.

" Les jugements prononcés contradictoirement, ou par défaut, par le juge compétent en vertu des dispositions de la présente convention, seront, lorsqu'ils sont devenus exécutoires en vertu des lois appliquées par ce juge compétent, déclarés exécutoires dans les États signataires de la convention par l'autorité compétente, sous les conditions et suivant les formes établies par la legislation de cet État, mais sans revision du fond de l'affaire „. L'articolo 55 stabilisce che " il procedimento ha luogo di regola secondo la legge del giudice processuale „.

Non meno importanti sono gli accordi relativi alla giurisdizione volontaria e al procedimento extra-giudiziale. Le innumerevoli disposizioni, che si dilungano sino ai più minuti dettagli, intorno alla presentazione di documenti, alla legalizzazione delle firme, ai termini e alle proroghe, all'accordo dei creditori in caso di fallimento, ecc., sono del più grande interesse per un uomo d'affari la cui attività si svolge nell'àmbito del traffico internazionale (1). Ma è proprio qui che si riscontrano le più notevoli diversità fra le norme analoghe dei varî Stati; perciò giustamente si chiede che venga pubblicata una collezione di tutte le disposizioni, vigenti nei singoli paesi, che interessano l'uomo d'affari in caso di un processo con un cliente all'estero o di procedura extragiudiziale. In ogni paese dovrebbe pure istituirsi un Ufficio pubblico di informazioni al quale si possa chieder notizie intorno alle norme giuridiche degli Stati esteri relativamente ai rapporti commerciali tra cittadini e stranieri.

§ 21. — **Diritto finanziario e procedura doganale.**

Rappresenta una parte importante in rapporto al movimento internazionale il diritto pubblico, sopratutto il diritto doganale e una

---

(1) Vedi Walter Borgius, *L'organisation internationale de la défense des intérêts économiques*, nella " Revue économique internationale „. Bruxelles, febbraio 1905.

parte del diritto finanziario, quella concernente le imposte. Riguardo a quest'ultimo, in generale vige il principio che gli stranieri non sono soggetti alle imposte in misura diversa dai cittadini; inoltre i sudditi esteri sono fra loro parificati già in forza della clausola della nazione più favorita, ove questa è convenuta. Ma in pratica succede spesso che uomini d'affari che esplicano la loro attività in paese straniero sono colpiti da imposte tanto colà quanto in patria, e riescono a far valere il loro buon diritto soltanto dopo processi costosi che si trascinano per anni. Anche su questo punto si dovrebbe addivenire a delle intese fra gli Stati per evitare una doppia imposizione concorrente.

Il ramo del diritto amministrativo che ha la massima importanza per il traffico internazionale concerne il diritto e la procedura doganale. Se si fa il confronto fra il diritto doganale dei varî Stati si riscontrano delle enormi divergenze. Un atto che in uno Stato ha pieno valore giuridico in un altro è giuridicamente nullo; un paese è dotato di una procedura doganale moderna, orale, pubblica, e nello Stato confinante vigono gli antichi principî del procedimento inquisitorio. Le norme da seguire nell'applicazione delle tariffe doganali sono pure differenti tra un paese e l'altro. Quanto alle tariffe doganali stesse, regna una difformità non meno marcata. Lo Stato *A* non ha ancora introdotto l'elencazione delle merci per ordine alfabetico, lo Stato *B* costruisce la sua tariffa su basi scientifiche o tecnologiche. Una stessa merce è variamente denominata; quando si confronta l'aliquota di due tariffe per una medesima merce si incontrano mille dubbi e difficoltà.

Egualmente difformi sono i principî secondo i quali deve esser determinato il prezzo di una merce soggetta al dazio *ad valorem*. Quasi in tutti gli Stati la procedura doganale è fatta di una quantità di norme minuziose e formali che non hanno alcun valore e scopo dal punto di vista politico-doganale o finanziario, ma sono il portato dell'abitudine burocratica che rifugge dalla semplicità; in uno Stato il dazio si stabilisce in base al peso lordo, nell'altro la medesima merce viene daziata in base al peso netto; così pure la tara è calcolata in modo diverso.

L' " Associazione per i trattati di commercio " (*Handelsvertragsverein*) di Berlino ha dunque ragione quando reclama un'intesa internazionale per stabilire convenzionalmente il significato dei

termini tecnico-doganali più frequenti (1). L'ideale sarebbe, naturalmente, una nomenclatura delle merci soggette a dazio in lingua italiana, tedesca, francese e inglese, e poi uno schema normale di tariffa concordato fra i varî Stati; inoltre gli Uffici d'informazione in materia doganale dovrebbero essere riconosciuti reciprocamente dagli Stati; la procedura doganale dovrebbe nei varî paesi esser foggiata su basi moderne e aver carattere di uniformità.

Ma purtroppo il diritto doganale è ancora un umile schiavo della politica protezionista: la merce straniera ha da superare non solo le barriere doganali, ma anche da vincere tutti gli ostacoli di un diritto arbitrario, pieno di inciampi.

***

Da quanto abbiamo esposto appare chiaramente che il movimento economico internazionale risente profondamente le conseguenze della difformità delle norme giuridiche dei varî paesi. E tuttavia il ridurlo ad uniformità incontra degli ostacoli formidabili. L'internazionalizzazione del diritto è appena ai suoi inizî e si volge con enorme lentezza e con progressi impercettibili. Ancora una volta si vede attraverso quali difficoltà si svolga l'evoluzione delle relazioni economiche internazionali nel passaggio dal conflitto alla comunione degli interessi.

§ 22. — **Risoluzione di controversie nei rapporti economici internazionali.**

I conflitti d'interessi relativi al movimento economico internazionale sono di varia specie, a seconda che il conflitto concerne il movimento di persone, il traffico di merci, il commercio di capitali, gli investimenti all'estero, ecc.

---

(1) Vedi pag. 26.

I mezzi di cui gli Stati si servono per far prevalere i loro interessi in caso di conflitto tendono a danneggiare e a combattere gli interessi dell'altra parte, e consistono principalmente in divieti (p. es., all'immigrazione), premi d'esportazione, dazî; talvolta si ricorre alla guerra doganale e persino alla guerra vera e propria. Già dimostrammo che tutti questi mezzi danneggiano non soltanto la parte colpita ma anche quella che di essi si serve. Del resto tale convinzione si è già fatta larga strada e di qui appunto deriva la tendenza ad evitare possibilmente i conflitti o, quando l'evitarli non sia possibile, a risolverli per via di pacifica intesa.

La risoluzione pacifica di controversie tra due Stati ha luogo in seguito o ad *accordo* degli interessati, o a *rinunzia* di uno di essi alle proprie pretese, o all'*intervento amichevole* di terzi Stati, oppure finalmente in seguito a *sentenza arbitrale*. Anche qui l'evoluzione del diritto internazionale segna un passaggio dal singolo al molteplice, dal casuale al regolare: infatti mentre una volta si costituivano soltanto dei tribunali arbitrali ad *hoc*, oggi essi sono diventati un'istituzione stabile, che va prendendo piede sempre più, per regolare certi rapporti di carattere sia economico che politico.

Quando nel 1872 fu risoluta per mezzo di un lodo arbitrale la controversia tra l'Inghilterra e gli Stati Uniti d'America per l'Alabama, il fatto suscitò in tutto il mondo una sensazione enorme. Eppure ben presto dopo, l'istituzione del tribunale arbitrale passava a formare elemento essenziale di parecchi trattati internazionali. Citiamo il Trattato postale internazionale del 1874 il quale stabilisce (art. 16): che quando fra due o più Stati aderenti sorgano delle controversie riguardo all'interpretazione del trattato queste debbano essere risolte da un tribunale arbitrale. Una clausola analoga fu inserita nell'Atto generale della conferenza antischiavista di Bruxelles del 2 luglio 1890, nell'Accordo internazionale di Berna sui trasporti ferroviari, il quale (art. 57) assegna all'Ufficio per i trasporti ferroviari internazionali (vedi pag. 346) il còmpito di emettere, su richiesta delle parti interessate, decisioni riguardanti controversie che sorgessero fra gli Stati aderenti in materia di trasporti ferroviari.

Analogamente come nel trattato postale, fu accolta nei trattati di commercio la così detta " clausola compromissoria ". Ciò è par

ticolarmente degno di nota, poichè si tratta di atti di intesa che non disciplinano dei rapporti economici di carattere apolitico, ma di atti che hanno contenuto politico-economico. Negli ultimi trattati di commercio tra la Svizzera, il Belgio e l'Italia in forza di questa clausola è sottoposta a giudizio arbitrale ogni specie di controversia che possa sorgere fra le parti contraenti nell'interpretazione o nell'applicazione del trattato. L'Impero Germanico e l'Austria-Ungheria invece hanno esitato ad accogliere nei loro trattati di commercio una tale clausola di carattere obbligatorio così generale; nell'Atto aggiuntivo (al trattato di commercio tra l'Impero Germanico e l'Austria-Ungheria) del 25 gennaio 1905 è detto: " quando tra le parti contraenti sorgessero delle divergenze relativamente all'interpretazione o all'applicazione delle *tariffe* fissate nel presente trattato o all'applicazione della clausola della nazione più favorita, ... in tal caso la controversia sarà risoluta, quando una delle parti lo richieda, per mezzo di lodo arbitrale ". Qui dunque la risoluzione per via arbitrale è limitata a controversie concernenti le tariffe. In altri trattati intervenuti tra questi due Stati la clausola compromissoria è formulata in modo ancor più restrittivo: p. es., nell'Accordo sanitario per il bestiame del 25 gennaio 1905 è stabilito che in caso di controversia sulla sua applicazione si costituirà, su richiesta di una delle parti, una commissione mista con il còmpito di esaminare il caso e di dare il suo parere. Ma qual'è l'efficacia giuridica di un tal parere? È evidente ch'esso non ha alcun carattere impegnativo, ma puramente un valore consultivo. Benchè l'accordo aggiunga che nella decisione il parere sarà tenuto nel dovuto conto, è chiaro che essa si conformerà a ragioni politico-economiche.

L'istituto dell'arbitrato non si limita soltanto ai rapporti politico-economici. È noto che vi sono numerosi *trattati d'arbitrato* di carattere generale. Un modello del genere è quello intervenuto tra la Francia e l'Inghilterra del 14 ottobre 1903, in base al quale le parti contraenti hanno convenuto " di sottoporre alla Corte permanente d'arbitrato dell'Aja le controversie di carattere giuridico o derivanti dall'interpretazione dei trattati esistenti fra le due Potenze, quando non possano essere risolte in via diplomatica, purchè tali controversie non tocchino gli interessi vitali o l'indipendenza delle Potenze firmatarie oppure gli interessi di altri Stati ". Da quest'epoca in poi trattati analoghi furono conclusi in gran numero, sicchè ora quasi tutti gli Stati sono avviluppati in

una rete di simili accordi. Recentemente ha destato grande rumore il trattato d'arbitrato tra l'Inghilterra e gli Stati Uniti, in base al quale i due Stati contraenti hanno convenuto di risolvere in via arbitrale, dopo avere esperito i mezzi diplomatici, qualsiasi controversia, senza limitazione di sorta. Questo trattato (*general arbitration treaty*) è stato firmato a Washington il 3 agosto 1911.

L'organo per la risoluzione delle controversie contemplate da tali trattati è la *Court permanente d'arbitrage* all'Aja.

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

HF
1401
K7316

Kobatsch, Rudolf
Politica economica
internazionale